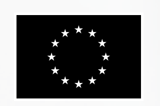
Bases para una
Política Pública en materia
de Libertad de Expresión y

# MEDIOS COMUNITARIOS



# Bases para una Política Pública en materia de Libertad de Expresión y **MEDIOS COMUNITARIOS**

Asociación Mundial de Radios Comunitarias
Delegación de la Unión Europea en México



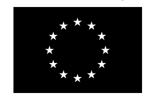


**Realizado por:**
**ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS- MÉXICO**

**Directorio:**
**Representante Nacional: Carlos Aparicio Gómez (Radio Bemba FM)**

**Mesa Nacional de Trabajo:**
**Sócrates Vázquez (Radio Jën Poj)**
**Hilario Cruz (Radio Xalli)**
**Antonio Rosales (Radio Erandi)**
**Antonio Rebolledo (Radio Evolución)**
**Maru Chávez (Red de Mujeres)**
**Aleida Calleja (Coordinación de proyectos oficina ejecutiva AMARC México)**

**Con el apoyo de:**



**Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente con fines no comerciales siempre y cuando se mencione la fuente.**

***Bases para una propuesta de política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios,* es resultado del proyecto: "Protección y Defensa de la libertad de expresión y procesos de paz con radios comunitarias en México", iniciado en 2008 y apoyado por la Iniciativa para la Democracia y los Derechos Humanos de la Delegación de la Unión Europea en México.**

**Coordinación Editorial:**
**Textos de: Juan Carlos Arjona, Aleida Calleja, Eva Reyes Ibáñez y Carlos Treviño Vives.**

**Con la colaboración de: David Peña, Laura Salas y Gisela Martínez.**
**Corrección de Estilo: Rocío Bermúdez Jiménez**
**Diseño: Leticia Reyes Ibáñez**

***"Esta publicación ha sido producida con el apoyo de la Unión Europea, los contenidos aquí vertidos son responsabilidad únicamente de AMARC México y no pueden tomarse como opiniones de la Unión Europea".***

# ÍNDICE

## CAPÍTULO 3
## LEGISLACIÓN EN RADIODIFUSIÓN

**CAPÍTULO 4**

## BASES PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

# INTRODUCCIÓN

La presente propuesta de bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios en México, tiene como principal objetivo aportar más elementos para la discusión en nuestro país sobre la necesidad de construir una política de Estado que garantice de la manera más amplia el ejercicio de la libertad de expresión, a través de la radiodifusión comunitaria.

La necesidad de una irrestricta libertad de expresión se ha convertido en uno de los paradigmas actuales, máxime cuando en nuestro país es alarmante el número de asesinatos, desapariciones y agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación. Los discursos oficiales no olvidan la referencia a la importancia de la libertad de expresión y de prensa, así como su compromiso para respetarla y promoverla; sin embargo, en la práctica se ven casi nulas acciones para lograrlo, a pesar de todos los textos de Declaraciones, Tratados y Convenios que se firman para tal efecto.

A principios de este siglo, las emisoras comunitarias congregadas en la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en México, iniciaron una lucha para conseguir los permisos de transmisión que les garantizaran certeza jurídica y el reconocimiento del Estado como sujetos de derecho. Luego de un largo proceso de negociación, 11 radios comunitarias lograron las licencias.

Sin embargo, a partir del 2006, el país se vio envuelto en un clima de polarización y enfrentamiento. El conflicto social en el estado de Oaxaca, el conflicto de Atenco, en el Estado de México y la disputa por el poder durante el proceso electoral y post electoral para la presidencia de la República, marcaron el México de ese año. Al mismo tiempo, la creciente ola de violencia y ataques en contra de comunicadores y medios de comunicación, especial-

mente en la prensa, cobraron la vida de muchos periodistas. En este entorno, se dieron las primeras agresiones en contra de las emisoras comunitarias.

Las constantes violaciones y omisiones por parte del Estado mexicano fueron documentadas por las organizaciones de derechos humanos y de libertad de expresión desde el 2003 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo la situación de la radiodifusión comunitaria, lo que aquí se presenta forma parte de nuestra experiencia directa, no sólo en la documentación de los casos, sino también en el apoyo para la defensa de las radios agredidas ante los sistemas internos de justicia y el sistema interamericano de derechos humanos.

Durante este proceso de defensa, vivimos en carne propia junto a las víctimas, la pesadilla que implican los procesos judiciales, la carencia de conocimiento por parte de las autoridades respecto a la libertad de expresión, así como los largos y costosos procedimientos para acceder a la justicia, aún y cuando algunas de las emisoras contaban con medidas cautelares por parte del sistema interamericano, lo cual obligaba al Estado a establecer medidas de protección para la vida y seguridad física y sicológica de las víctimas. La indefensión e impunidad es tanta que no faltaron los momentos de desesperación, y es por ello que muchas veces los comunicadores agredidos prefieren no acudir a las instancias de justicia, simplemente porque la impunidad o la inacción es la constante en el acceso a la justicia, o bien la falta de independencia de los poderes judiciales de los poderes ejecutivos en los estados hace que uno se encuentre en manos de quien proviene directamente la agresión. No omitimos mencionar que se alargan tanto los procesos de justicia, que un periodista sin apoyo suficiente no puede sufragarlos; por nuestra parte tuvimos que esperar en algunos casos hasta 2 años para obtener una sentencia, y ello conllevó tener abogados de tiempo completo, pago de viajes, ayuda a las emisoras y las víctimas, entre otros gastos, de otra manera no hubiera sido posible apoyar la defensa de las radios.

Sobre la base de lo complicado que es acceder a la justicia cuando son agredidas las radios, así como de los múltiples obs-

táculos que tienen para acceder a los permisos para operar las frecuencias y en su momento las implicaciones para su desarrollo una vez que están instaladas, es que decidimos aportar desde nuestra propia experiencia para proponer estas bases para la elaboración de una política pública, que garantice la libertad de expresión de los grupos en mayores condiciones de marginación y vulnerabilidad en nuestro país, y que el Estado está obligado a generar las condiciones para que esto sea posible.

A fin de entender bajo qué condiciones hacemos estos planteamientos es que se expone un contexto general de la situación de la libertad de expresión en nuestro país, para pasar después a los estándares internacionales en la materia y las obligaciones que de ellos derivan para el Estado mexicano, para luego describir las agresiones de las que han sido objeto las emisoras comunitarias y las fallas en el sistema de justicia. También parte de las violaciones a la libertad de expresión se encuentran en el marco normativo que regula la radiodifusión, por lo que se analiza cómo este marco contiene disposiciones que permiten el abuso de la potestad que tiene el Estado sobre el espectro radioeléctrico que es un bien común, y por último sobre la base de toda esta descripción y análisis es que se proponen las bases mínimas para una política pública que garantice el pleno ejercicio de la libertad de expresión y la radiodifusión comunitaria.

El producto de este trabajo y sus procesos para la defensa de la radiodifusión comunitaria, como parte de la necesaria pluralidad informativa en nuestro país y la ampliación de los derechos de las grandes mayorías, se debe en esencia al tesón de las emisoras de la red para aportar día a día con su trabajo, pese a las condiciones tan adversas en las que tienen que hacerlo, pero que han contado con un amplio apoyo y solidaridad de organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, quien acompañó a la red ante el sistema interamericano, del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC- América latina y el Caribe que ha compartido su experiencia y conocimiento, de Artículo 19 que ha acompañado en las alertas y apoyos directos a algunas emisoras,

así como Reporteros Sin Fronteras y la Asociación Mexicana de Derecho a la Información en las alertas y comunicados.

Finalmente, también agradecemos el apoyo de organismos internacionales como la Representación en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Iniciativa para la Democracia y los Derechos Humanos de la Unión Europea en México, gracias a quien se pudo realizar la defensa de las emisoras y la publicación que ahora presentamos, y que esperamos sea un aporte para el debate de una piedra angular para la democracia: la libertad de expresión.

**Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México**
**México, D. F. diciembre de 2008.**

CAPÍTULO 1

# LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

## 1.1. CONTEXTO NACIONAL.

Tradicionalmente se piensa que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y derecho a la información es un tema que sólo compete a periodistas y medios de comunicación, y aunque ciertamente lo es, ambos derechos son universales por lo que también competen a todas las personas, y en la actualidad son piedras angulares de los procesos democráticos de cualquier sociedad en el mundo.

En nuestro país, cada vez más la discusión sobre estos derechos va teniendo más espacios de participación por parte de grupos de la sociedad civil, al reconocer el impacto que tiene su ejercicio en nuestro incipiente proceso democrático, sus implicaciones en la vida social, política y económica, hoy por hoy, las grandes disputas por el poder pasan muchas veces por la agenda de los medios electrónicos y la prensa, por ello adquieren una especial relevancia en nuestra construcción como sociedad.

Simplificando la historia de los medios y del ejercicio de la libertad en nuestro país, se divide en dos grandes bloques: antes de la alternancia en el poder, con los más de 70 años que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y después, con la llegada al Ejecutivo del Partido Acción Nacional.

En el primer bloque podemos ubicar un régimen autoritario del partido de Estado, que no daba cabida al disenso y mucho menos a la oposición. Los diversos movimientos sociales actuaban a escondidas, en la clandestinidad, si querían sobrevivir a la represión, encarcelamiento y en el peor de los casos al asesinato, incluso hasta algunos partidos políticos, como el comunista, eran clandestinos. El control informativo que desarrolló el

partido de Estado fue uno de los factores que le permitió estar en el poder durante setenta años, de esta manera se acallaban a las disidencias y se mantenía el control de todos los procesos sociales. El control informativo fue uno de los mecanismos más eficaces del gobierno para mantenerse en el poder, las líneas informativas, en especial de la radio y la televisión salían de las oficinas gubernamentales, a cambio de ese control informativo y como devolución de favores es que un reducido grupo de empresarios de la radiodifusión pudieron hacerse de numerosas frecuencias y canales. En esta relación perversa es que está el origen de la gran concentración mediática en nuestro país.

La radio, con más de ochenta años[1] de existencia cuenta hoy con un total de 1483 emisoras[2]. Estas emisoras, de acuerdo a su figura jurídica, se dividen en concesiones para uso comercial y permisos para su uso oficial, cultural, educativo y de servicio[3]. De acuerdo a esta clasificación encontramos que la administración de las frecuencias que el Estado mexicano ha realizado, nos permiten contar con un 77.20% de emisoras comerciales y 22.79% de emisoras permisionarias para uso educativo y cultural[4]. Esta desproporción en la administración de los usos que para la radio se tiene planteada, nos refleja el modelo predominantemente comercial que hoy tenemos los ciudadanos. En esta condición comercial de la radio, las prácticas

---

[1] Las primeras emisiones radiofónicas iniciaron en 1923, con señales experimentales hasta el 14 de septiembre con la instalación de la CYB, hoy XEB, en el 1220 de cuadrante de A. M.

[2] 855 en Amplitud Modulada y 628 en Frecuencia Modulada. Datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2001.

[3] De acuerdo a la Ley de Radio y Televisión, en su artículo 13, establece que: "Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimento de sus fines y servicios, solo requerirán permiso".

[4] En estas emisoras encontramos a las radios universitarias, radios de los gobiernos de los estados, radios indigenistas y radios dependientes del ejecutivo federal. Al estar imposibilitadas de recibir ingresos ajenos al presupuesto oficial, hoy se encuentran en crisis de crecimiento y de incapacidad de inversión tecnológica, además por supuesto, del grave problema de su dependencia directa y exclusiva de la autoridad que le asigna los recusas con la consecuente falta de credibilidad de sus audiencias, en la mayoría de los casos.

monopólicas se reflejan en la concentración empresarial de los medios electrónicos que se encuentran manejados por grandes empresas o instituciones de gobierno.

De conformidad con datos de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información: *"en el país hay 461 estaciones de televisión comercial. El 95% de ellas son propiedad de dos compañías. Televisa tiene el 56% de las estaciones comerciales en México y TV Azteca el 39%. En radio ocurre algo parecido: 10 grupos controlan el 72% de las estaciones, entre los grupos más poderosos están; Radiorama que maneja 190 estaciones, ACIR con 159, Radiocima con 92, Organización impulsora de Radio (OIR) con 89, Somer con 77, Promosat de México con 62, RASA con 57, MVS Radio con 51 y Ramsa-Radio Fórmula con 43 estaciones*".[5] En cuanto a los permisos están concentrados en universidades, instituciones culturales, gobiernos estatales, es decir, en manos del Estado[6].

Este panorama cuantitativo sirve de base para poner en evidencia cómo las características de las Políticas de Comunicación han originado las condiciones de operación que tiene la radio mexicana, dejando a los modelos de radiodifusión pública y de servicio en la marginalidad, es por ello que la inclusión, por derecho propio, de las radios comunitarias es, aunque cuantitativamente mínimo, un gran paso para iniciar la reconformación de los diversos modelos radiofónicos que deben existir en el cuadrante nacional.

En nuestro país la historia mediática está marcada por la supremacía de los medios electrónicos comerciales frente a los medios de Estado, sean culturales, educativos o indigenistas, que pertenecen a instituciones gubernamentales, universidades

---

[5] Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), *En México, la democracia no existe en los medios de comunicación electrónica,*(En línea). Disponible en http://ss1.webkreator.com.mx/4_2/000/000/006/e37/nuestrosmedios_todopublico.ppt, (Consultado el 17 de Diciembre de 2008).

[6] AMARC, ARTICLE 19-Sección México, CENCOS, entre otras.Situación Sobre el Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión en México, *Informe: Balance de un sexenio, 2000-2006* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) México, Abril de 2007.

o gobiernos de los estados y que como tales, cuentan con un presupuesto proveniente del erario público, son las frecuencias de radio y televisión que se orientan al servicio público y que han recibido el impulso de una corriente de comunicadores en torno a la responsabilidad del Estado de contar con medios públicos de comunicación.

El segundo bloque lo podemos ubicar en los años noventa, coincidiendo con movimientos sociales posteriores al proceso electoral de 1988 y con el ingreso de representantes de diversos partidos políticos al Congreso, gracias a la Reforma Política que permitió la creación de una nueva ley electoral y una institución que las vigila[7] en México. Se discute ampliamente la concepción de la "construcción de ciudadanía", las organizaciones sociales y civiles empiezan a crecer y multiplicarse incorporando el tema del derecho ciudadano a participar activamente en los procesos políticos y sociales. El tema del Derecho a la Información incorporado a la constitución en 1977 había generado una serie de debates públicos que no ha dejado de estar presente y servir de sustento para múltiples debates, no sólo para su garantía jurídica sino para incorporar preceptos internacionales que forman parte de los derechos humanos y de las garantías individuales.

En 1996, el acuerdo entre el gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, durante los Diálogos de San Andrés, planteó formalmente la demanda de que los pueblos indígenas tengan medios de comunicación propios:

> *"...Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen"[8].*

[7] El Instituto Federal Electoral actualmente es una institución ciudadana y autónoma responsable de vigilar los procesos electorales en México.

[8] Mesa de trabajo 2, Democracia y Justicia, Acuerdos de San Andrés.

Por primera vez en la historia de México se reconoce legalmente el derecho de las comunidades de acceder a frecuencias para medios electrónicos y se incorpora en el artículo segundo de la Constitución Mexicana. Sin embargo, el candado se puso cuando ese derecho se vincula a la frase… "…*en los términos que las leyes de la materia determinen."* Pues, mientras la Ley Federal de Radio y Televisión no se modifique, este derecho seguirá siendo meramente enunciativo, un derecho en el papel; por otro lado, es un derecho que sólo se reconoce a los pueblos indígenas y no a la ciudadanía en general.

En el marco de los derechos civiles, la sociedad reclama sus derechos informativos, como necesidad vital para los procesos de construcción de ciudadanía, este reclamo incluye no solamente el acceso a la información, sino también su difusión a través de los medios de comunicación que empiezan a tomar las plazas de lo público para el diálogo y el debate entre los actores sociales; sin embargo, pronto verifican que la información que sale en los medios de comunicación, especialmente los electrónicos, está acotada o bien, no es tomada en cuenta: "*La problemática de la democracia, no en el sentido estricto de los partidos políticos, se plantea ahora de una manera esencial porque los medios no son neutros, por detrás de ellos existen instancias organizadas que los administran."*[9]

La conciencia de la importancia de la información en la construcción de la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos y la apropiación tecnológica que pudiera crear equipo para soportar técnicamente la difusión de información, ideas y opiniones, fue lo que a finales de los noventa propició la creación de múltiples radios operadas por grupos ciudadanos en el país[10]: "*… los*

---

[9] Ortiz, Renato. Culturas Populares y Nacionales. En: Los Medios Nuevas plazas para la democracia. *Serie Comunicación y Ciudadanía. Asociación de Comunicadores Sociales*. Editorial Calandria. Lima, Perú 1995 pp 26

[10] Fue así que en 1999, con la huelga en la Universidad Autónoma de México (UNAM), el movimiento estudiantil que en un principio tuvo un gran apoyo de diversos sectores, y que después, por su radicalización a través del Consejo General de Huelga (CGH) se quedó aislado y reducido, estableció la necesidad de contar con un medio propio para informar el día a día de la huelga de los

*medios de comunicación son un ámbito nuevo de ejercicio de la ciudadanía. Ser ciudadano en el siglo XIX era tener propiedad y votar; en el siglo XX, alfabetizarse es requisito de la ciudadanía real, pero también lo es acceder a la vivienda o, más adelante a la instrucción primaria… Con los medios se genera un espacio de ciudadanía de enorme riqueza, pues toca uno de los aspectos centrales de la sociedad de hoy, o de quienes poseen las capacidades técnicas para su manejo."*[11]

Es hasta el 2002, que el movimiento de la radio comunitaria en México hace su aparición de manera más organizada y pública, exigiendo el cese a una política represiva de cierres y que las autoridades les otorgaran los permisos para operar legalmente, pues los requisitos técnicos y financieros que se pedían rebasaban en mucho las capacidades de las comunidades para poder cumplirlos. Un relato completo sobre este proceso y su culminación en 2004 y 2005 con la entrega histórica de apenas 11 permisos para estas emisoras, se encuentra en el libro "Con permiso. La radio comunitaria en México"[12]

El segundo bloque de la historia mediática del país, la podemos resumir en una sumisión de los poderes del Estado ante el poder fáctico, el periodista Roberto Zamarripa lo describe muy bien en una sola frase en su artículo "Los Generales", refiriéndose al gran poder de las televisoras y criticando como el gobierno de Vicente Fox atendía como alumno cumplido las demandas de las televisoras de aplicar una política represiva en contra de las emisoras comunitarias: *"Antes, los concesionarios de los medios electrónicos eran "soldados del PRI", como llegara a definir Emilio Azcárraga, El Tigre. Ahora son generales y mandan en el gobierno."*[13]

---

estudiantes y nació la *K-huelga,* emisora en la banda del FM que transmitía con un equipo de fabricación propia.

[11] Garretón, Manuel Antonio. *Los Medios como Plazas de lo Público y lo Político*. Segunda parte, serie Comunicación y Ciudadanía. Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, Lima 1995. pp. 107.

[12] Calleja, Aleida y Solís, Beatriz. *Con permiso, La radio comunitaria en México.* México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 2007.

[13] Zamarripa, Roberto. *Tolvanera/Generales*. Palabra. México, 13 de octubre de 2003.

Es así que pasamos de un control autoritario de los medios a un sometimiento de los poderes del Estado ante el poder fáctico de los medios, especialmente de las televisoras, que muy bien a definido el investigador Raúl Trejo Delarbre como la mediocracia y los poderes salvajes[14].

Al mismo tiempo en el 2000, con la mencionada transición en el poder, comienza una escalada de agresiones, asesinatos y desapariciones de periodistas y medios de comunicación, tendencia que cada vez se agrava más y pone a México como el país más peligroso para ejercer el periodismo en el continente americano. A partir del 2003, un conjunto de organizaciones que trabajan en la defensa de la libertad de expresión empezaron a documentar su situación en el país, a fin de llevar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un diagnóstico completo en la materia. Desde entonces y hasta la fecha, la Comisión ha emitido recomendaciones específicas al Estado mexicano sin que haya una respuesta efectiva, pues prácticamente lo que se encuentra es una omisión por parte de las autoridades para actuar al respecto a los tres niveles de gobierno y en materia de política pública para garantizar el ejercicio pleno de la libertad de expresión, obviando sus obligaciones en materia de derechos humanos de acuerdo a los tratados internacionales que ha firmado y ratificado.

Ante este panorama se puede afirmar que el ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información en el país está en una grave situación, bajo las siguientes condiciones:

**1.** En México, la libertad de expresión ha resultado un derecho humano constantemente vulnerado desde las deficiencias y excesos en su marco jurídico y en su ejercicio. La falta de pluralidad informativa, producto de la concentración, se ha visto intensificada por modificaciones recientes a la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, mejor conocida como la Ley Televisa, la cual fue aprobada en 10 minutos por la Cámara de Diputados en diciembre de 2005. Posterior-

---

[14] Trejo Delarbre, Raúl. *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México, Ediciones Cal y Arena. 2005.

mente, vino un amplio debate y una fuerte oposición por parte de organizaciones, académicos, gremios, etc. En marzo de 2006 fue aprobada en la Cámara de Senadores y ratificada por el Ejecutivo en abril del mismo año. Por considerarse inconstitucional un grupo de senadores inició una Acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual en junio de 2007 determinó que las principales reformas contravenían la constitución mexicana[15]. La resolución de la Suprema Corte contenía un mandato para el Poder Legislativo en el sentido de adecuar los preceptos considerados inconstitucionales, dos años después el Congreso no ha legislado en la materia. Con una estrategia dilatoria, el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión,[16] que debía de hacer una iniciativa de ley en Cámara de Senadores, llamó a una nueva consulta pública, que tuvo como único resultado el libro "*Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión. Un compromiso del Grupo Plural del Senado*". El Congreso ha sido omiso a su responsabilidad, lo mismo que el Ejecutivo quien podría hacer una propuesta de reforma.

En lugar de eso, lo que han hecho diversos legisladores es presentar iniciativas de manera parcial en torno al derecho de réplica o de asignación de publicidad oficial[17], o peor aún, previo

---

[15] Diario Oficial de la Federación. *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.* 20 de agosto de 2007.

[16] Creado en julio de 2007 a solicitud de la Junta de Coordinación Política e iintegrado por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios; los Presidentes de las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía, de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos y por diversos senadores, que en total conformaban un grupo de 19.

[17] Senador Alejandro Zapata. Cámara de Senadores. *Iniciativa de Ley en materia de derecho de réplica*. 13 de diciembre de 2007; Diputado Antonio Díaz. *Iniciativa de Ley para garantizar el ejercicio del derecho de réplica.* Cámara de Diputados. Abril de 2008; Grupo parlamentario del PRD. Cámara de diputados. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para garantizar el derecho de réplica.* LX Legislatura. México, agosto de 2008.

al proceso electoral de 2009 para renovar la Cámara de Diputados, el Senador Manlio Fabio Beltrones del PRI emite una iniciativa para dotar de frecuencias en FM a operadores de radios en AM, bajo el pretexto del proceso de migración digital, sin pasar por ningún proceso de licitación, así como alguna contraprestación al Estado, contrario a lo establecido por la SCJN. Con ello, además se entregan frecuencias a los mismos grupos beneficiados históricamente, provocando al mismo tiempo la saturación del espectro en varias plazas, lo cual impide que nuevos actores obtengan frecuencias. Este oportunismo político fue más lejos cuando el Ejecutivo se adelanta a este senador y decreta un Acuerdo[18] por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el mismo objetivo. No obstante todavía este mismo senador plantea una iniciativa el 3 de diciembre de 2008 para la renovación automática de concesiones, contraviniendo totalmente la sentencia de la Corte que la determinó como inconstitucional.

En el caso de los medios comunitarios, quienes conforman la mayor expresión de pluralidad en los medios por su misma naturaleza, y a pesar de varias recomendaciones de la CIDH para que el Estado legisle para reconocerlos y darles condiciones para su desarrollo, en la llamada ley Televisa, no sólo se omiten, sino que se les conculcan derechos constitucionales de seguridad y certeza jurídica (establecido en la sentencia de la Corte), se les impide tener fuentes de financiamiento y se les condena a su muerte al no establecerse ninguna condición para el proceso de migración digital que tendrá un costo millonario. La gran capacidad discrecional, establecida en la ley, de la autoridad para otorgar permisos es violatoria de los mínimos estándares de libertad de expresión[19].

---

[18] Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digita*l. Diario Oficial de la Federación. 15 de septiembre de 2008.

[19] AMARC-México. *Organizaciones estarán al tanto de la resolución del Máximo Órgano de Justicia*.(En línea) Disponible en: http://amarcmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=1 25 de mayo de 2007.

**2.** En los últimos años ha aumentado el número de agresiones físicas e institucionales contra comunicadores y medios de comunicación, y también se ha agravado la tasa de impunidad en la que se mantienen los crímenes y las desapariciones de quienes ejercen el periodismo. "El año 2006 uno de los periodos con mayores golpes, agravios y atentados contra el periodismo mexicano en los últimos años." Las agresiones contra periodistas han ido en aumento desde 2003, cuando se registraron 76 casos, la cifra creció en 2004 y se mantuvo en 2005; en 2006 los golpes se multiplicaron para sumar 131 incidentes. De este universo de agresiones (131) 27% fueron amenazas, 24% agresiones físicas, 15% atentados 8% detenciones y 7% asesinatos"[20].

Fue en este mismo año que comenzaron las agresiones a emisoras comunitarias, especialmente en Oaxaca, donde además se propició una política de criminalización de la protesta social, que dio como saldo en varias muertes y encarcelamientos de líderes sociales[21]. A partir de entonces la espiral continúa y la comunidad internacional alarmada por esta situación conforma en abril del 2008 la Misión internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación[22] con el objetivo de hacer una visita oficial a México. Semanas antes de su llegada ocurre el asesinato de Felicitas y Teresa, dos periodistas comunitarias de la emisora La Voz que Rompe el

---

[20] Martínez, Verónica Trinidad, Omar Raúl Martínez y Martha Soto, Recuento de daños a las libertades de expresión e información durante 2006, en *Recuento de daños. Un acercamiento al estado de la libertad de expresión y de información en México*, Estudio realizado por la Fundación Manuel Buendía, el Centro Nacional de Comunicación Social, el Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa y Artículo 19. México, 2006. P. 44.

[21] Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. *Informe Anual 2006: Una perspectiva mexicana*. (En línea) Disponible en: http://www.fidh.org/IMG/pdf/LIVRE_ESP_PDF_BD.pdf. Julio de 2007. P. 327.

[22] Formada por Article19; International Media Support (IMS); Instituto de Prensa Internacional (IPI); Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC); La Fundación Rory Peck Trust; Reporteros Sin Fronteras (RSF); la Federación Internacional de Periodistas (FIP); UNESCO; El Instituto Internacional para la Seguridad de la Prensa (INSI); el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ-CPP); la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP); Open Society Foundation-Network Media Program (OSF), la Fundación para la Libertad y la Libertad de Prensa (FLIP-Colombia).

Silencio en la región indígena trique de Oaxaca. El informe de la Misión[23] documenta que las agresiones a periodistas y medios de comunicación provienen del crimen organizado y en menor medida por actores del Estado, la inacción de éste provoca un clima generalizado de impunidad, en el que sólo 30% de las denuncias llegan al ministerio público pero de esos casos el 87% no pasan a manos de los jueces y la justicia sólo llega al 1% de los casos, así como la autocensura como principal medida de protección ante la indefensión de los periodistas y medios atacados.

La Misión también establece que de todo el sector, los medios comunitarios son los más vulnerables, en razón de un marco normativo que los discrimina y no los reconoce, y en muchas ocasiones tampoco se les quiere reconocer como periodistas por parte del gremio. Además de encontrarse una mayor intolerancia de los poderes locales ante la apertura de información y la crítica, por lo que intentan acallarles por medios violentos e ilegales.

En el primer semestre del 2008 se han presentado 95 agresiones a periodistas[24] y 9 personas fallecidas en al año[25]. En el transcurso del actual sexenio de Felipe Calderón han existido 47 asesinatos y 10 desapariciones de periodistas y trabajadores de la prensa[26].

Además se debe remarcar que la vulnerabilidad de los y las periodistas frente a las agresiones se agudiza por las condiciones laborales en las que desarrollan su trabajo, no solamente por los bajos sueldos y ausencia de prestaciones de ley, sino tam-

---

[23] El informe puede ser visto en la siguiente dirección electrónica: http://legislaciones.item.org.uy/files/MEX_InformeMisionInternacional.pdf.txt

[24] Comunicado de prensa. Primer encuentro por la defensa de los periodistas. *Aumentan agresiones contra periodistas en primer semestre de 2008: van 95*. México, DF, 8 de septiembre de 2008.

[25] De acuerdo al sistema de monitoreo de la organización Campaña Emblema de Prensa hubo un deterioro de la situación en el 2008 en México. Vid, Campaña Emblema de Prensa. *Informe del año 2008*. 95 periodistas asesinados en 32 países en un año. (En línea) Disponible en: http://www.pressemblem.ch/10399.html Ginebra, Diciembre de 2008.

[26] Comisión Especial para el Seguimiento a las Agresiones contra Periodistas. *Periodistas: ¿cuántos más tienen que morir?* (En línea) Disponible en: http://www.agresionesaperiodistas.gob.mx/prensa/ver/28.html (Citado en 15/12/2008) 25 de septiembre de 2008.

bién porque en muchas ocasiones tienen que hacer coberturas informativas en contextos violentos o de alto riesgo, sin que las empresas les doten de las mínimas condiciones de seguridad para ello. Así como tampoco se les aseguran los mínimos derechos como la cláusula de conciencia y la reserva de fuentes.

En el caso de los medios comunitarios el gobierno federal continua con una política represiva de cierre de radios, muchas veces sin mediar el debido proceso, y peor aún, se empiezan a utilizar estrategias de criminalización de la libertad de expresión, debido a la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales, que implica sanción de hasta doce años de cárcel y multa por quince millones de pesos. A las radios comunitarias que transmitan sin permiso se les debe aplicar la Ley Federal de Radio y televisión, que implica una sanción administrativa. Abrir un medio comunitario sin el permiso no es un delito, es una falta administrativa.

**3.** También encontramos la utilización de controles indirectos para limitar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, relacionados con la ausencia de regulación de la asignación de la publicidad oficial, la cual es utilizada, sobre todo en los estados, para manipular las líneas informativas de los medios[27], así como una desigual distribución, pues gran parte del presupuesto de publicidad oficial se queda en las dos televisoras[28] y el resto se va en esencia a los medios comerciales, la gran discrecionalidad con la que se usan estos recursos por parte del gobierno permite que las emisoras comunitarias no estén contempladas en este rubro,

[27] Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y medios de comunicación, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), Federación Internacional de Periodistas (FIP), Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Fundación Rory Peck Trust, Instituto Internacional para la Seguridad de la Prensa (INSI), Instituto Internacional de la Prensa (IPI), International Media Support (IMS), Open Society Foundation (OSF) – Network Media Program Reporteros sin Fronteras (RSF) Sociedad Interamericana de Prensa (SIP, “Libertad de Prensa en México, “*La Sombra de la impunidad y la violencia”* Informe Agosto 2008. Primera edición, Dinamarca Agosto de 2008. P.20.

[28] En el sexenio de Vicente Fox, Televisa recibió mil 800 millones de pesos por publicidad gubernamental. En segundo lugar está TVazteca con 916 millones de pesos. Etcétera, *Para entender a los medios. La prioridad, Televisa*. (En línea) Disponible en: http://www.etcetera.com.mx/pag72-78ane73.asp. Noviembre de 2006.

siendo que muchas de ellas dan servicio a comunidades en graves condiciones de marginalidad, o bien son el único medio por el que la población se informa, por lo que es ahí donde más se requiere promover la oferta institucional de apoyo gubernamental. La ausencia de legislación especializada, así como con criterios transparentes y mesurables para la asignación de publicidad gubernamental, aunados a la percepción de los gobernantes de que la publicidad oficial obedece a "favores políticos" vinculados a los criterios editoriales, ha posibilitado que factores de tipo discrecional, frecuentemente en función de la coyuntura política —a manera de premios y castigos—, sean los que definan los linderos y la dinámica de esta relación viciada entre el aparato gubernamental y los medios informativos de nuestro país. Así, el otorgamiento de publicidad oficial suele convertirse en una discrecional forma de censura, que puede causar autocensura para garantizar la existencia de algunos medios[29].

**4.** La carencia de armonización legislativa en materia de transparencia y acceso a la información pública, ponen en evidencia las graves deficiencias que impiden el ejercicio pleno del derecho de la información, especialmente en los estados, y aunque las recientes reformas al 6º constitucional[30] determinan

---

[29] A ese respecto, resulta fundamental hacer mención del artículo 13 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde se especifica lo siguiente: "*La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe estar expresamente prohibido por la ley...*"

[30] Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algun delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

que todos los estados deben de hacerlo hasta el momento eso no ha sucedido.

Si la libertad de expresión está en riesgo en nuestro país en lo general, en lo específico lo está mucho más cuando se refiere a los medios comunitarios, pues además de la falta de una legislación que los reconozca y les de condiciones equitativas y democráticas para acceder a las frecuencias, la prohibición expresa de que puedan hacer actividades en tiempo aire ponen en constante riesgo su existencia, al depender casi totalmente de las aportaciones de sus comunidades, así como la ola de agresiones y asesinatos en su contra, hacen que el ejercicio de la libertad de expresión para las comunidades en mayor situación de vulnerabilidad y pobreza, las cuales atienden las radios, sea quebrantada día con día en nuestro país.

## 1.2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO.

La radiodifusión es un medio, un soporte tecnológico para ejercer el derecho a la libertad de expresión, en ese sentido es que cualquier marco normativo o política gubernamental, debería de partir de la base de garantizar el ejercicio de los derechos. En lugar de ello la tendencia en el país ha sido obviar estos derechos y priorizar una visión de negocios, contraria al progreso de la libertad de expresión.

### A. Concepto y alcance de la libertad de expresión.

Con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y ratificada por México, viene un desarrollo de algunos de los contenidos del derecho a la libertad de expresión. El derecho y sus posibles restricciones son las siguientes:

---

Vid. el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión.
2. El derecho a la libertad de expresión comprende:
   a. Que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
   b. La libertad de *buscar*, *recibir* y *difundir* informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. Esta libertad puede ser ejercida:
      (i) Oralmente
      (ii) Por escrito
      (iii) En forma Impresa
      (iv) En forma Artística
      **(v) Por cualquier otro medio de su elección**[31]

[31] Con relación a los medios –en particular la radiodifusión–, los Relatores de Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación establecieron que: "[l]a promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión". Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión - Declaración Conjunta Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo por el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos. 19-20/11/2001. En otra ocasión, estas relatorías junto con la Relatoría especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información expresaron que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener como mínimo los siguientes elementos: la existencia de procedimientos sencillos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al estado una solicitud de espacio; y la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación SCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, "Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión", Ámsterdam 7-8/12/2007.

3. Que este derecho puede ser restringido, sin embargo éstas deben estar fijadas por ley y buscar la protección de alguno de los siguientes intereses o bienes jurídicamente tutelados:
   a. Asegurar el respeto a los derechos de los demás
   b. Asegurar la reputación de los demás
   c. La protección de la seguridad nacional
   d. La protección del orden público
   e. La protección de la salud pública
   f. La protección de la moral pública[32].

La redacción del derecho a la libertad de expresión, establecida en estos instrumentos nos indica un reconocimiento amplio de este derecho. El derecho tiene una característica universal al establecer el categórico positivo universal TODA PERSONA[33]. Esto quiere decir, que incluye a personas que practican diferentes religiones o bien que no practican ninguna, a personas con ideas políticas diversas, a personas con grados académicos o sin ningún tipo de estudio reconocido oficialmente, a personas organizadas, a personas en lo individual, a personas con recursos económicos o a personas por debajo de los niveles de pobreza, a las personas adultas tanto como a las niñas y niños. En otras palabras, desde un aspecto de obligación negativa (NO HACER-RESPETO), el Estado NO puede establecer ninguna limitación para que una persona ejerza este derecho[34]. A su

[32] Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976 arts. 19; Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, art. 13

[33] Para la explicación de esta característica se sugiere consultar: Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías*. *La ley del más débil*. Madrid, Editorial Trotta. 2001. Capítulo I.

[34] Para analizar el carácter de las obligaciones que se desprenden a nivel Estatal, ya sea desde la Constitución o de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, se sugiere consultar los siguientes casos: Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 169-171 y 173; Corte IDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 178-181 y 183;

vez, los Estados tienen para todos los derechos, una serie de obligaciones positivas (DAR y HACER-GARANTIZAR) en las que el Estado no sólo no debe de establecer limitaciones para el ejercicio de este derecho, sino que además debe de generar las condiciones para que TODAS las personas tengan posibilidades de ejercer este derecho[35]; esto quiere decir que debe de establecer los mecanismos jurídicos y las condiciones económicas para cumplir con esta obligación.

Ambos tratados reconocen el contenido del derecho a la libertad de expresión para su ejercicio. Primeramente, se reconoce "que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones". Es decir, el derecho está establecido en un categórico negativo universal, -que implica que ninguna persona debe sufrir injerencias al momento de ejercer su libertad de expresión. Esto significa que la regla general es que las personas pueden expresar libremente sus opiniones sin limitación alguna, desde sus gustos culinarios hasta el desempeño de los servidores. Esta parte del contenido del derecho a la libertad de expresión es toral ya que implica una amplia circulación de las ideas y una pluralidad en las mismas, lo cual ha sido considerado como

Corte IDH. *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 62; Corte IDH. *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú.* Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 63; Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22, párr. 56.

[35] La obligación positiva de generar las condiciones para el ejercicio de un derecho, eran obligaciones consideradas exclusivamente para los derechos económicos, sociales y culturales; sin embargo, desde la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Los Niños de la Calle, este tribunal resolvió que los Estados deben de generar las condiciones para el ejercicio de derechos civiles y políticos. Al momento de hacer esta interpretación, el tribunal determinó lo anterior con relación al derecho a la vida, y utilizando un principio del derecho consistente en las mismas condiciones de hecho, las mismas razones de derecho es que esta obligación es extensiva a los demás derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de expresión. Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 143; Corte IDH*. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 160.

uno de los pilares de las democracias[36]. Es así, que el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones no admite restricciones. Y los medios de comunicación modernos provocan que sea necesario que existan medidas efectivas para prevenir el control de los medios de comunicación y que se interfiera con el derecho a todos a la libertad de expresión[37].

También se establece que la libertad de expresión consiste en la libertad de *buscar*, *recibir* y *difundir* informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. Como se explicó anteriormente, estas modalidades en la que se puede ejercer la libertad de expresión conllevan una dimensión individual y una dimensión social. Por tanto, la obligación de un Estado es de no interferir con estas modalidades en el ejercicio de la libertad de expresión (buscar, recibir y difundir), pero que no se acaba ahí, sino que debe establecer las condiciones para el pleno ejercicio de estas modalidades sin discriminación alguna, mediante el establecimiento de políticas públicas en la materia (por ejemplo, con acceso igualitario –bajo conceptos de igualdad formal y material[38]- al espectro radioeléctrico).

Este derecho humano, como la mayoría de ellos, admite restricciones, en particular cuando “colisionan” o mejor dicho “interactúan” con otros derechos de la misma naturaleza y jerarquía. Sin embargo, las restricciones son consideradas la excep-

---

[36] La Carta Democrática Interamericana incluye, como uno de los componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia la libertad de expresión y de prensa. Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*, art. 4.

“Dentro de una sociedad democrática es necesario que se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto”. Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 69 y 70.

[37] Comité de Derechos Humanos. *Comentario General 10, Artículo 19*. (Sesión 19, 1983) párr. 1,2. El Comité de Derechos Humanos es el órgano responsable de interpretar y dar seguimiento a las obligaciones derivadas del PIDCyP.

[38] Para un análisis de los conceptos de igualdad formal e igualdad material se sugiere consultar: Ferrajoli, Luigi. *Derechos*… Op. Cit.

ción y no la regla. Por ello se establece una serie de requisitos para llevar a cabo la restricción[39]:

1. Que la restricción esté establecida previamente por la ley. Lo cual además de proteger la naturaleza misma del derecho de interferencias arbitrarias, es en sí mismo el reconocimiento del principio de legalidad como derecho humano[40]. Es así, que es obligatorio para los Estados que las restricciones sean establecidas en una ley en sentido estricto, en otras palabras, NO será válida si proviene de una disposición reglamentaria, acuerdo presidencial, norma oficial (norma oficial mexicana), etc.[41] Lo anterior implica que la ley sea promulgada por un órgano formalmente[42] legislativo y democráticamente electo[43].
2. Que la restricción deba ser determinada de forma taxativa. Esto quiere decir, que al establecer las razones por las que existieran responsabilidades ulteriores[44] por el ejercicio de la

[39] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria*…, Op. Cit. párr. 39. CIDH. Informe Especial del Relator sobre la Libertad de Expresión 1998. P.. 19.

[40] El PIDCyP establece el principio de legalidad en su artículo 15. Si bien su redacción es reducida a la determinación de sanciones penales, éstas deben ser entendidas como restricciones de derechos. Es así que cualquier restricción de un derecho, ya sea por medio de herramientas legales administrativas, civiles, entre otras, deben ser establecidas por medio de una ley en cumplimiento del principio de legalidad. Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles*…, Op. Cit., art. 15.

[41] Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 26.

[42] Se realiza esta aclaración, ya que en la teoría de división de poderes, todos ellos tienen facultades formales (p.e. legislativo es legislar), pero además tienen facultades de carácter material (p.e. ejecutivo que principalmente administra, también puede "legislar").

[43] Corte IDH. *La Expresión "Leyes"…,* Op. Cit.. Párr. 26.

[44] En virtud de que la CADH en su artículo 13 prohíbe la censura previa, excepto para la regulación del acceso a espectáculos públicos, es que las restricciones son más bien responsabilidades ulteriores. CIDH. Informe Nº 11/96, Caso 11.230, Chile, 3 de mayo de 1996. Párr. 58. En: CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*. OEA/Ser.L/V/II.95. Doc. 7 rev. 14 marzo 1997. CIDH. Informe Especial del Relator sobre la Libertad de Expresión 1998. P. 21.

libertad de expresión, deben ser enumeradas, y esta enumeración será en números *clausus*[45].

3. Que la restricción deba ser previsible. Esto implica por un lado que la ley en la que se establezca la restricción tenga una difusión amplia para que sea conocida por la población. Y también, consiste en que la forma en que la restricción de la conducta sea redactada sea de forma clara y concreta, para que pueda ser previsible por la población y evite arbitrariedades de los servidores públicos con la excusa de que están cumpliendo la ley.
4. Las restricciones deben ser necesarias para asegurar:
   a. El respeto a los derechos y reputación de los demás. Por ejemplo, se puede establecer restricciones para proteger el derecho a la privacidad de las personas o a su honra y dignidad[46]. Debido a que en este supuesto, interactúan dos derechos humanos, se debe realizar un análisis caso por caso sobre cómo establecer una restricción la cual debe de cumplir con los requisitos de *razonabilidad*, *proporcionalidad* y *necesidad* en una sociedad democrática[47].

[45] En derecho existen dos tipos de enumeraciones ´números apertus y números clausus´. Los primeros son listados que sirvan más de guía o ejemplo al operador jurídico que aplica la ley y que puede interpretar para extraer por analogía otros supuestos (p.e. el listado de medios indirectos en los que se puede restringir la libertad de expresión del artículo 13.3 de la CADH); mientras que los números clausus son listados que indican claramente en que supuestos el operador jurídico debe de aplicar la ley, es decir, no puede interpretar por analogía o por mayoría de razón (p.e. el listado sobre los posibles supuestos en que se pueda restringir la libertad de expresión del artículo 13.2 de la CADH).

[46] Estos derechos, se encuentran reconocidos en el PIDCyP en su artículo 17. Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles*…, Op. Cit., art. 17.

[47] Con respecto a los conceptos de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad en una sociedad democrática vale la pena señalar que los diversos órganos internacionales han emitido diversas opiniones y análisis para balancear estos dos derechos. Para profundizar en este aspecto se sugiere consultar el sitio web de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la sentencia sobre el Caso Kimel contra Argentina. http://www.cidh.org/Relatoria/defaultsp.htm y Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177.

b. La protección de la seguridad nacional. Debe ser totalmente excepcional ya que en caso de establecer una restricción, ésta se establece en detrimento del ejercicio de un derecho humano por lo que se conoce como *razones de Estado*. De tal forma, el análisis sobre *razonabilidad*, *proporcionalidad* y *necesidad* en una sociedad democrática debe hacerse a través de una barda aún mayor en beneficio del derecho a la libertad de expresión
c. La protección del orden público. Esta restricción deriva de una ponderación de intereses y derechos de forma colectiva, más que una "colisión" de dos derechos de ejercicio individual. El análisis que debe partir aquí para la restricción debe de tomar en consideración si ese interés o protección de un derecho de forma colectiva es indispensable. Por ejemplo, la protección del desarrollo psico-social de la infancia, además de proteger a los niños, niñas y adolescentes de forma colectiva (como entes abstractos) es un interés estatal en el tipo de sociedad que va construyendo. Otro ejemplo, es la prohibición de la apología al odio racial o religioso que CONSTITUYAN una incitación a la discriminación[48].
d. La protección de la salud pública. La restricción de información que pudiera poner en riesgo la salud pública. "[E]n el interés de la salud pública se pueden prohibir las publicaciones engañosas sobre sustancias que amenazan la salud o sobre prácticas sociales o culturales que afectan negativamente la salud"[49].
e. La protección de la moral pública. [L]as restricciones a la libertad de expresión bajo el criterio de la moral pública no deberían aplicarse de modo que fomenten el prejuicio

[48] Este criterio para la restricción de la libertad de expresión es la determinación de una política pública desde el ámbito internacional a la que los Estados se han obligado. Esta restricción está establecida en el PIDCyP en su artículo 20. Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles*…, Op. Cit., art. 20.

[49] Informe del Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión, E/CN.4/1995/32, del 14 de diciembre de 1994. Párr. 54.

y la intolerancia. Y debe reconocerse la importancia de proteger la libertad de expresión de opiniones minoritarias, incluidas las opiniones que podrían ser ofensivas o molestas para la mayoría[50].

5. Las restricciones deben de cumplir con los siguientes criterios que a saber son:
   a. Razonabilidad[51]. Esto indica que la medida, en este caso la restricción, deba de ser enfocada a los fines perseguidos. En otras palabras, la restricción que se aplique no debe ir más allá de proteger alguno de los intereses o derechos antes mencionados en el caso concreto. Por ejemplo, no se puede justificar la censura previa para evitar un daño a la honra de las personas. La censura previa, únicamente ha sido establecida como medida para regular que la circulación de las ideas no tenga un impacto nocivo en el desarrollo psico-social de la infancia.
   b. Proporcionalidad. La medida restrictiva, no debe ser tal que impida el ejercicio de un derecho en su totalidad, o bien genere en la población una inhibición en su ejercicio. En otras palabras, en una interacción entre dos derechos humanos no debe existir una restricción que *per se* incapacite el ejercicio de uno en todos los casos. A su vez, en casos de sanciones como mecanismos para establecer las restricciones, éstas no deben ser desproporcionadas al daño causado. Por ejemplo, resultaría falto de proporcionalidad que como restricción a un daño a la honra de una persona, la persona responsable sea privada de su libertad por varios años, ya que el daño causado no es equiparable a la afectación que genera la sanción en la

[50] *Caso Hertzberg y otros vs. Finlandia*. Communication Nº 61/1979: Finland. 02/04/82. CCPR/C/15/D/61/1979. (Jurisprudence), párrafo 10.3.

[51] Corte IDH*. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización.* Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4. Párr. 56. Opinión Disidente del Juez Thomas Buergenthal en Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4. Párr. 4.

persona responsable[52]. Algunas soluciones que se han sugerido en estas situaciones son sanciones económicas –proporcionales al daño causado- y el derecho de rectificación y respuesta.

c. Necesidad en una sociedad democrática[53]. Al determinar una restricción es importante analizar si ésta es necesaria en una sociedad democrática. Existe en muchas ocasiones la necesidad de restringir derechos para la conducción de una sociedad más "ordenada"; sin duda los Estados autoritarios o totalitarios justificarían la restricción de, por ejemplo, la libertad de expresión para evitar la crítica social, pero el análisis debe de partir si la restricción es necesaria en organizaciones políticas como la democrática, en la que la circulación de las ideas es imperativa como hemos mencionado. A su vez, el elemento de necesidad debe analizar si existen otros medios por los cuales se puede evitar la restricción de un derecho.

A diferencia del PIDCyP, la CADH es enfática al prohibir la censura previa excepto para los casos en los que se busca proteger el desarrollo de la moral de la infancia[54]. También resalta que el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión NO se termina con un NO hacer o interferencia directa del Estado, sino que también está prohibido que los Estados utilicen medios indirectos para restringir el derecho a la libertad de expresión, entre ellos está el establecer mecanismos discriminatorios o que tengan efectos discriminatorios como sería el establecimiento

---

[52] La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana ha seguido esta interpretación en los casos en los que se involucre a un funcionario público, a una persona pública o a una persona que voluntariamente se haya involucrado en asuntos de interés público. Esta interpretación fue recogida en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, y debe ser analizada a la luz de la sentencia Kimel contra Argentina. CIDH. *Declaración de Principios*…, Op. Cit., principio 10; Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177. Párr. 71.

[53] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria*…, Op. Cit. Párr. 44-46.

[54] Organización de Estados Americanos. *Convención Americana*…, Op. Cit., art. 13.1 y 13.4.

de requisitos excesivos para la mayoría de la población para acceder a frecuencias radioeléctricas[55].

En suma a lo anterior, el PIDCyP y la CADH establecen un mandato a los Estados para que prohíban *"Toda propaganda en favor de la guerra…Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia…"*[56]. Este mandato es en sí mismo una directriz concreta de política pública requerida por el derecho internacional.

Otros tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen directrices de política pública relacionada con el derecho a la libertad de expresión. La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) refuerzan la determinación de una política pública relativa a la prohibición de toda propaganda a favor del odio racial y obliga a los Estados a prohibir y hacer "cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial

---

[55] Ibídem. Arts. 13.1 y 13.3 en relación con art. 1. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión agrega además que "[…] el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley". CIDH. *Declaración de Principios*…, Op. Cit., principio 13; CIDH. *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*. Párrs. 56-58. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en su informe anual del año 2006 legislar en materia de radiodifusión comunitaria y reservar parte del espectro a las radios comunitarias. Comisión IDH. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual*, 2006. La recomendación de legislar en materia de radios comunitarias va en consonancia con la afirmación de que "[l]a libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Es por eso que, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre. La libertad de expresión es por lo tanto no sólo un derecho de los individuos sino de la sociedad misma" Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria*…, Op. Cit., Párr. 70; Es por ello, que legislar en esta materia, sumaria más voces al debate democrático que debe tener una sociedad.

[56] Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles*…, Op. Cit. Art. 20.

practicada por personas, grupos u organizaciones"[57]. A su vez prohíbe cualquier "propaganda […] que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza […] pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma…"[58]. Para tal efecto, la Convención promueve las siguientes medidas, las cuales son indicativas de una política pública, entre ellas, el establecer como acto punible la difusión de estas ideas y la incitación y/o actos de violencia contra cualquier 'raza'"[59];

En este sentido los Estados deben garantizar que toda persona sin discriminación por motivos de raza, pueda ejercer el derecho a la libertad de expresión por cualquier medio de su elección; por lo que deben de procurar que las empresas privadas dedicadas a la difusión de las ideas e información, permitan el libre acceso de todas las personas sin discriminación por motivos de raza[60].

---

[57] Organización de las Naciones Unidas. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969, art. 2.

[58] Ibídem Art 4.

[59] Ídem.

[60] En lenguaje de la CERD se traduce en lo siguiente: "… los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de [la libertad de opinión y de expresión]". Organización de las Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial…, Op. Cit. Es relevante hacer mención, que dentro de los mecanismos de supervisión convencional en materia de derechos humanos, este comité recibe información sobre los derechos de los pueblos indígenas (para mayor información sobre el funcionamiento de los mecanismos convencionales se sugiere consultar: Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Editorial Trotta. 2002. Para profundizar sobre el contenido de los informes que presenta México ante este comité, como ejemplo de la información se incluye la siguiente: "B. Libertad de expresión de los pueblos indígenas. 163. En México existe un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), que inició su operación en 1979 con la puesta en marcha de la radiodifusora XEZV "La Voz de la Montaña", en Tlapa de Comonfort, Guerrero. A partir de entonces el SRCI ha ido creciendo hasta sumar en la actualidad 24 Radiodifusoras Culturales Indigenistas en todo el país, 4 de las cuales son emisoras de baja potencia que operan los niños y niñas de los albergues en Yucatán. 164.

Por su parte, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio establece las bases de persecución y cooperación con relación a esta conducta, e incluye dentro de los actos por los que se puede cometer genocidio "la instigación directa y pública a cometer genocidio[61]".

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer obliga a tomar medidas para modificar "los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres".[62]

---

Según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, las Emisoras transmiten en distintas frecuencias de amplitud modulada (AM), en un promedio diario de 12 horas continuas, y cubren alrededor de 928 municipios, donde pueden ser escuchadas por más de 5 millones de hablantes de lenguas indígenas que, junto con la población mestiza de esos municipios, suma un auditorio potencial superior a los 22 millones de personas. 165. A través de las estaciones de radio que integran el SRCI, se fortalece el carácter pluricultural de la nación mexicana promoviendo el uso de 31 lenguas indígenas diferentes. Diariamente los locutores bilingües atienden la problemática de las comunidades con avisos comunitarios y personales, programas que abordan temas diversos, cápsulas informativas y promocionales de diferentes campañas". Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 9 de la Convención. CERD/C/473/Add.1 19 de mayo de 2005. Párr. 163-165.

[61] Organización de las Naciones Unidas. *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.* Adoptada por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entró en vigor el 12 de enero de 1951, artículo 3. Por genocidio se entiende "cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

[62] Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* Adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, art. 5. En el último informe México presentó la siguiente información:

La Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía reconoce expresamente el derecho que tiene todo niño y niña a ejercer el derecho a la libertad de expresión y establece que serán los niños y las niñas quienes elegirán el medio para buscar, recibir y difundir tales ideas e información. Es decir, el Estado debe establecer las condiciones para que puedan ejercer este derecho[63]. Por otro lado, el Estado

---

"Medios de comunicación. 440. En el 2003 el Inmujeres incorporó en su página web el Observatorio de los medios de comunicación: imagen de las mujeres y las niñas como una herramienta de monitoreo sobre la representación de la imagen de la mujer en los medios masivos de comunicación; en ella pueden emitirse comentarios y denuncias de los contenidos temáticos de la publicidad que se difunde por medio de programas de televisión, Internet, anuncios de radio y artículos escritos en revistas o periódicos, etc.: 443. La SEP verificó que en la totalidad de sus spots de radio y televisión trasmitidos no se reproduzcan estereotipos por condición de sexo, alentando la participación democrática y la distribución de responsabilidades entre mujeres y hombres dentro de la familia y en la escuela. A través de Radio Educación contribuye a fomentar y fortalecer la conciencia sobre la perspectiva de género y la no discriminación hacia las mujeres, a través de la emisión creciente de programas en pro de la equidad hacia las mujeres y en atención a públicos específicos. 445. El CONAPO realizó campañas de comunicación con perspectiva de género que incluían la promoción del derecho de las mujeres a decidir con información, libertad y responsabilidad sobre el número y espaciamiento de los hijos, el derecho a la salud reproductiva y la equidad de género en las relaciones sociales. CEDAW. *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Sexto informe periódico de los Estados partes. México. 23 de enero de 2006, CEDAW/C/MEX/6. Párr. 439-447.

[63] Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, art. 13. En su último informe, el Estado mexicano reportó al Comité de los derechos del niño lo siguiente: "C. La libertad de expresión. 55. Medidas para garantizar el derecho del niño a la libertad de expresión, incluyendo la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, sin consideración de fronteras. 68. El artículo 6 de la Constitución establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. 69. Además, el derecho a la libertad de expresión de un niño está establecido en el artículo 39 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, citado en el apartado II, punto 43, de este informe." CRC. Comité de los derechos del niño. *Examen de los informes presentados por los Estados partes*

debe de prohibir la ¨… divulgación, […] de pornografía infantil[64]". Para ello deben establecer sanciones penales, y todas las medidas de cooperación internacional para tal efecto.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho que tienen las personas con discapacidad para ejercer el derecho a la libertad de expresión[65], e impone una serie de obligaciones a los Estados para hacer esto posible. Una de las principales obligaciones es resaltar que las personas con discapacidad deben de tener acceso a las modalidades en que se ejerce la libertad de expresión en condiciones de igualdad. Lo anterior implica que la difusión de las ideas o información debe ser "dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad", y se puede incluir como mecanismo para su difusión "la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales". La Convención señala que los Estados deben de alentar (promover) "a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcio-

---

*con arreglo al artículo 44 de la convención.* Terceros informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 1997. México, 24 de agosto de 2005, CRC/C/125/Add.7. Párr. 67-69.

[64] Se entiende por pornografía infantil "toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales". Organización de las Naciones Unidas. *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.* Adoptado por la Asamblea General en su resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Entró en vigor el 18 de enero de 2002. En particular artículos 1, 2 y 3.

[65] La Convención utiliza en su versión en español el término recabar en lugar de buscar, y el término facilitar en lugar de difundir. Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Adoptada por la Asamblea General en Nueva York, 13 de diciembre de 2006, art. 21.

nen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso"[66].

En el caso de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se reconoce el derecho de toda persona, independientemente de su estatus migratorio en el país de tránsito o de residencia, a la libertad de expresión y a ejercerla por cualquier medio de su elección. Esto quiere decir, como ya se ha comentado, que implica además de eliminar las restricciones que impidan este ejercicio, el establecer las condiciones para ejercerlo en igualdad de condiciones, en este caso, de las personas de nacionalidad del país[67].

Cada una de estas convenciones establece una serie de políticas públicas de manera general, enfocadas a proteger sectores de la publicación de carácter específico, las cuales deben ser adoptadas por los Estados de conformidad con su propio sistema jurídico.

Además del PIDCyP y la CADH, el Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos y el Sistema Africano de

---

[66] Idem.

[67] Organización de las Naciones Unidas. *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, art. 13. México presentó en su último informe, lo siguiente:

"228. La Constitución en su artículo 6 establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. 229. Además, constitucionalmente es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. 230. La única limitante para que un extranjero ejerza la libertad de expresión en el país está establecida en el artículo 33 de la Constitución la cual dispone que los extranjeros no pueden, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país, lo que es aplicable a los trabajadores migratorios en México." CMW. Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 73 de la convención. *Informe inicial que los Estados Partes debían presentar en 2004*. México. 18 de noviembre de 2005. CMW/C/MEX/1 Párr. 228-230.

Protección de los Derechos Humanos establecen protecciones al derecho a la libertad de expresión y han creado mecanismos para vigilar su cumplimiento; estos mecanismos han informado el desarrollo de la libertad de expresión en el Sistema de Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos[68].

En el Sistema de Naciones Unidas, además de los mecanismos habituales de protección de los derechos humanos[69], otras agencias de la organización se han pronunciado al respecto; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha promovido en diversas ocasiones la difusión de la información[70], mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo reconoció la importancia de incluir, en el marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos, normativa sobre la creación de medios de comunicación alternativos o comunitarios que asegure el funcionamiento independiente de los mismos, como una manera de ampliar la difusión de información y opiniones, fortaleciendo así la libertad de expresión[71]. Es importante dejar constancia que el Banco

---

[68] CE. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Adoptado por el Consejo de Europa, en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, y reformada por los protocolos 3, 5, 8 y 11 que entraron en vigor respectivamente el 21 de septiembre de 1970, 20 de diciembre de 1971, el 1 de enero de 1990 y el 1 de noviembre de 1998. Art. 1; UA. Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Adoptada por la Asamblea General de Jefes de Estado y de Gobierno en Nairobi, en Junio de 1981. Art. 9

[69] Estos mecanismos son identificados generalmente como los mecanismos convencionales y los extra-convencionales de protección de los derechos humanos. Para mayor información al respecto se puede consultar: Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho internacional*…, Op. Cit.

[70] Organización de las Naciones Unidas. *Nueva Estrategia de Comunicación. Conferencia General de la UNESCO*, 25º reunión celebrada el 15 de noviembre de 1989. Las declaraciones de Windhock, de Alma Ata, de Santiago, de Sanaá y de Sofía, adoptadas todas en el marco de seminarios organizados por la UNESCO sostienen la importancia de la prensa libre y plural.

[71] PNUD, Access *to Information: Practice Note, UNDP-October 2003*: "Legal and regulatory frameworks that protect and enhance community media are especially critical for ensuring vulnerable groups' freedom of expression and access to information".

Mundial se ha pronunciado en el mismo sentido[72]. Sin embargo, sin duda alguna el pronunciamiento más calificado en la materia proviene de la Unión Internacional de Telecomunicaciones que menciona que las frecuencias radioeléctricas son patrimonio común de la humanidad, y los Estados están obligados a administrarlas de forma equitativa[73].

En las Américas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos reconoció la importancia de la creación de medios de comunicación que asegure el funcionamiento independiente de los mismos, como una manera de ampliar la difusión de información y opiniones, fortaleciendo así la libertad de expresión[74].

Respecto a los derechos laborales de las y los periodistas también existen precedentes en organismos internacionales que se traducen en obligaciones para el Estado. Sobre la importancia del periodismo, la CIDH ha establecido: "*Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el estado de derecho."* De aquí se derivan las obligaciones que tiene el Estado en torno al establecimiento de garantías para que quienes se dedican a la comunicación puedan llevar a cabo su labor en un ambiente adecuado.

En este sentido se ha expresado la CIDH: "*Es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección e independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen*

---

[72] Banco Mundial. *Social Development Notes* No 76, April 2003: "Community radio stations can be critical enablers of information, voice and capacities for dialogue… The existence of a wide network of community radio stations… is an effective means for civic engagement of poor people especially the illiterate poor".

[73] Tratado de Torremolinos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones; Convenio Internacional de Telecomunicaciones, artículo 33, con el ajuste alcanzado en Nairobi. Sánchez, Gloria Cecilia. *Legislación sobre Radiodifusión Sonora Comunitaria, Estudio comparativo de legislaciones de trece países*. París, UNESCO. 2003.

[74] Organización de los Estados Americanos. *Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de los medios de comunicación.* Asamblea General, aprobada en la cuarta sesión plenaria. (OAS) AG/RES. 2287 (XXXVII-O/07) 5 de junio de 2007.

*informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad y se fortalezca el debate público".*

Sobre la cláusula de conciencia y el secreto profesional se considera que: "son derechos específicos integrantes del derecho a comunicar información y constituyen un presupuesto básico para el efectivo ejercicio de este derecho fundamental en el Estado democrático. De su pleno reconocimiento y eficaz ejercicio en el seno de la empresa de comunicación (cláusula de conciencia) y, frente a los poderes públicos, en especial frente al Poder Judicial (secreto profesional) depende que el derecho a la información se configure como auténtica garantía de una opinión libre".

El secreto profesional, la cláusula de conciencia, los derechos laborales y la prohibición de la colegiación obligatoria forman parte de las prerrogativas reconocidas a nivel internacional y nacional que el Estado debe garantizar para que las y los comunicadores puedan llevar a cabo su labor de manera independiente, profesional e imparcial, contribuyendo con ello al pluralismo informativo y consecuentemente a una opinión pública libre.

Otros derechos laborales de las y los periodistas consisten en una debida contratación que les proteja de despidos injustificados y les reconozca las mínimas condiciones para llevar a cabo su profesión de manera adecuada. La no garantía de los derechos laborales de las y los periodistas supone una vía indirecta de restricción indebida al derecho a la libertad de expresión. Así lo reconoció la CIDH en un caso específico:

> "La decisión de dar '*término anticipado al contrato'* de prestación de servicios celebrado entre una institución pública y la víctima, constituyó un medio indirecto de restricción a la libertad de pensamiento y expresión… Se afecta ese derecho cuando la víctima, después de ser condenada penalmente, fue despedida del medio de comunicación en el cual trabajaba y no pudo publicar sus artículos en ningún otro diario."[75]

[75] Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr, 94 y Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111, párr. 86 y Caso Herrera

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado ampliamente las razones por las cuales la colegiación obligatoria de periodistas resulta contraria al ejercicio del derecho a la libertad de expresión. La CIDH ha establecido que:

> "…no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados de una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir información e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho a la colectividad en general a recibir información sin trabas."[76]

En tal sentido el Principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala:

> "Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso deben ser impuestas por los Estados."[77]

---

Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr 107.

[76] Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párr. 81.

[77] Principio 6, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período de sesiones en octubre del año 2000.

## B. Derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información en México.

En México, el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión y el de imprenta se encuentran regulados en el artículo 6[78] y el artículo 7[79] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) respectivamente. El artículo 6 reconoce y protege el derecho a la libertad de expresión, pero a su vez establece una serie de supuestos a proteger en la hipótesis de que en un caso concreto exista una colisión con otros derechos, sin embargo, deja de manera muy limitada el derecho a la información, pues se restringe al acceso a la información pública gubernamental, éste es una parte del derecho a la información, este derecho es más amplio, pues abarca también el recibir ideas, opiniones e ideas diversas y plurales, por distintos medios, lo cual es un principio fundamental para el pluralismo en los medios. El artículo 7 es de mayor relevancia, ya que el constituyente del año 1917 no se limitó únicamente a regular la libertad de expresión en general, sino identificó lo importante que es establecer protecciones a nivel constitucional a los medios por las que la expresión de las ideas pueden ser difundidas. Es así que la imprenta, como único medio existente al momento de aprobarse la CPEUM, recibe una protección específica, la cual se extiende a las herramientas para el ejercicio de la libertad de imprenta. Sin embargo, a través de la interpretación los tribunales mexicanos han extendido la

[78] El original artículo 6 establecía que "[l]a manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público".

[79] El original artículo 7 establecía que "[e]s inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos".

protección constitucional no sólo a la imprenta sino a los medios masivos de comunicación, como lo es la radiodifusión[80].

Desde su aprobación en 1917, la CPEUM reconoce el derecho a la libertad de expresión (artículo 6)[81] y la libertad de imprenta (artículo 7)[82]. El artículo 6 ha sufrido desde entonces sólo tres adiciones. La primera fue en 1977 para reconocer el derecho a la información[83] y dos en el año 2007, la primera para establecer los

[80] Es de resaltar el hecho de que la protección a la imprenta establecida en el artículo 7 de la CPEUM, deriva por ser el único medio reconocido en ese periodo, por lo que el hecho de que otros medios -tales como la radio, la televisión, entre otros- no se encuentren descritos a nivel constitucional, no implica que carezcan de protección. Lo anterior es en virtud de que el derecho es un instrumento vivo, el cual debe de adecuarse en el tiempo y espacio en el que se está aplicando. En otras palabras, el artículo 7 en comento, puede interpretarse por analogía y aplicarse en lo pertinente a los otros medios de comunicación. Tal ha sido la interpretación del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Vid. tesis aislada con el rubro: *Libertad de expresión. Radiodifusoras. Concesiones*. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca. Volumen 109-114 Sexta Parte. P. 120. "Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio".

[81] El artículo original dice: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público".

[82] El artículo original dice: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito".

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

[83] La adición consiste en: "… el derecho a la información será garantizado por el Estado".

componentes mínimos del derecho de acceso a la información[84] y la segunda para reconocer el derecho de réplica[85].

Por su parte, el artículo referido a la libertad de imprenta no ha sido modificado, y más que establecer un derecho en concreto, reconoce el establecimiento de protecciones a la libertad de proteger uno de los medios más comúnmente utilizados al momento de aprobar la CPEUM que es la prensa escrita. Es de resaltar que esta disposición fue, inmediatamente regulada por medio de la Ley sobre Delitos de Imprenta de abril de 1917[86]. Como ya hemos comentado, el hecho de que no exista una mención específica a los medios de comunicación por los cuales puede *buscarse*, *recibir* o *difundir* información o ideas, no implica que no tengan protección constitucional; para ello lo único

[84] La adición establece: "Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes".

[85] La adición es como sigue: "… el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley"

[86] Ley sobre Delitos de Imprenta. (En línea) Disponible en: http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/250.htm?s= (Ultima visita 9/11/2008)

que se debe de realizar es una interpretación armónica y evolutiva, y por analogía en la que los demás medios de comunicación donde se ejerce la libertad de expresión, se vean reflejados en el artículo 7 de la CPEUM.

Otra disposición directamente aplicable al derecho que nos ocupa y los medios para hacerlo efectivo es el artículo 2.b que se incorporó en el año 2001. En esta adición se reconoce el derecho de los pueblos indígenas y se señala una guía de políticas públicas a instalarse por parte de las autoridades a nivel federal y estatal[87].

No obstante que el derecho a la libertad de expresión y la protección de los medios para ejercerla están constitucionalmente regulados, la legislación secundaria en diversos ámbitos no sigue esa misma línea. Más aún, varias de las regulaciones existentes en México entran en contradicción con lo dispuesto por los tratados internacionales en materia de derechos humanos[88] y por lo que los organismos encargados de su vigilancia han establecido.

Dentro de la legislación en materia de libertad de expresión en México podemos señalar la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley Federal de Cinematografía, la Ley de Delitos

---

[87] La adición dice. "Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen".

[88] En México, el artículo 133 de la CPEUM establece el mecanismo de incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano y de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también regula la jerarquía de éstos con relación a la CPEUM y las demás disposiciones. El artículo dice: "todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión". La SCJN en una tesis aislada de 1999, la cual se desprende de la resolución del recurso de amparo promovido por el Sindicato de Controladores Aéreos señaló que los tratados y acuerdos internaciones tienen valor por debajo de la Constitución pero por encima de las Leyes Ordinarias. Esta interpretación debería de ser suficiente para hacer un bloque de constitucionalidad en la que al momento de interpretar un derecho humano establecido en la constitución, el cual obtenga mayores componentes derivados de los tratados internacionales.

de Imprenta, y sus respectivos reglamentos, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Acuerdo de Publicaciones Periódicas, entre otras.

Por otra parte, existen una serie de disposiciones legales incluidas en otras legislaciones que tienen relevancia para la libertad de expresión, entre ellas están la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, entre otros.

Es de resaltar que en ninguna de estas regulaciones se define, y menos aún se regulan las radios comunitarias, lo cual trae aparejado una serie de problemáticas para su instalación y uso, los cuales van desde el cierre de la estación a la persecución de las personas que integran y trabajan en estos medios.

**CAPÍTULO 2**

# AGRESIONES A RADIOS COMUNITARIAS

## 2.1. TIPOS DE AGRESIONES.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que las agresiones a comunicadores sociales violan derechos fundamentales generando un menoscabo a la libertad de expresión. El perjuicio debe ser entendido tanto en la dimensión individual como colectiva en virtud de que la sociedad en su conjunto ve lesionado su derecho a la información:

> *"El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".*[1]

En efecto, las agresiones a las personas que ejercen el periodismo implican además de una violación a la vida e integridad, una violación al derecho que tiene la sociedad de acceder libremente a la información[2]. Los Estados deben de garantizar los derechos

---

[1] Comisión IDH. Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

[2] Comisión IDH. *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, Párr. 38. Ver también: Comisión IDH. *Informe de la situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.100, Doc 7 rev.1, Septiembre 24, 1998, Párr. 649; CIDH. Informe Nº 50/99, Caso 11.739, Héctor Félix Miranda. México, 13 de abril de 1999, Párr. 42. En: CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 6 rev. 16 abril 1999. La Relatoría para la Libertad de Expresión determinó que el "asesinato de los periodistas es la práctica más brutal para coartar

humanos –incluida la libertad de expresión- consagrados en los tratados internacionales. Este deber de garantía incluye el deber de "*investigar y sancionar a los responsables de todos los actos de violencia, incluidos los cometidos por personas que no sean agentes del Estado"*[3]. Es así que la agresión a las personas que ejercen la labor periodística constituye una violación a la libertad de expresión. Esta protección se extiende a los medios que son utilizados para este fin, incluidas las radios comunitarias.

Es importante resaltar que desde la visita *in loco* y del Informe sobre la situación de los derechos humanos en México de 1998, se reportó que la violencia y el hostigamiento en contra de periodistas iban en aumento[4]. La organización Campaña Emblema de Prensa señaló que México es el segundo país de mayor peligrosidad en el mundo para ejercer el periodismo[5].

En la situación de vulnerabilidad que existe en contra del sector, el Estado mexicano tiene la obligación de crear una estructura de protección, de investigar efectivamente y de san-

---

la libertad de expresión en el continente. Esta práctica ha tenido dos objetivos concretos. Por un lado, ha buscado eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, a fin de que sus investigaciones no puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o simplemente como represalia de éstas. Por el otro lado han buscado ser una herramienta de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todas aquellas personas de la sociedad civil que realizan tareas de investigación sobre atropellos, abusos, irregularidades e ilícitos de todo tipo. Esta práctica busca que la prensa como mecanismo de control, guarde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos o hechos abusivos o ilegales. En última instancia, lo que se busca es impedir a toda costa que la sociedad sea informada de estos acontecimientos." CIDH. *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 1998*, págs. 48-49. CIDH. *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 1999*, P.. 16.

[3] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2007*, OEA/Ser.L/V/II.131). 8 de marzo de 2008. Párr. 89.

[4] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe de la situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.100, Doc 7 rev.1, Septiembre 24, 1998, Párr. 650. La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH registró 4 muertes de periodistas en México. Comisión IDH*. Informe Especial del Relator sobre la Libertad de Expresión* 1998. P. 25.

[5] Emblema de Prensa. *Informe del año 2008*… Op. Cit.

cionar a los responsables. Al respecto la CIDH ha precisado: "*es especialmente importante que en los delitos contra periodistas se investigue no sólo a los autores materiales, sino también a los autores intelectuales y a las demás personas cuya colaboración y tolerancia hicieron posible la comisión de tales delitos.*"[6] Además, en la investigación que se realice, se debe establecer si los hechos constitutivos del delito están relacionados con el ejercicio de la actividad periodística, y establecer un protocolo especial de investigación para los crímenes relacionados con la libertad de expresión.

La gravedad de la situación en la que viven las personas que se dedican al ejercicio del periodismo originó la necesidad de que la Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación visitará México en abril de 2008. La Misión reconoció que el sector de los medios comunitarios es el que se encuentra en mayores condiciones de vulnerabilidad para el ejercicio informativo. Las agresiones hacia las radios comunitarias tienen como objetivo silenciarlas, violando así el derecho de las comunidades a acceder a información y obviamente una violación al libre ejercicio de la libertad de expresión.

Existe un contexto de inseguridad e impunidad en el que se desarrollan las agresiones en contra de los integrantes de medios de comunicación ocurridos en los últimos años, que han sido denunciados por diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[7].

Para el desarrollo del presente capítulo se han identificado dos grandes secciones para clasificar las agresiones a las radios comunitarias:

---

[6] Organización de los Estados Americanos. Comunicado de prensa 150/06. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión deplora asesinato de periodistas en México y solicita debida investigación*. Washington, 16 de agosto de 2006.

[7] Vid. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2007*, OEA/Ser.L/V/II.131). 8 de marzo de 2008.

1. Agresiones relacionadas con omisiones del Estado, en las cuales se incluyen:
   (i) Las agresiones cometidas por particulares, en donde la obligación del Estado consiste en brindar condiciones de seguridad a las personas (prevenir) e incluye además el deber de investigar de manera pronta y efectiva las agresiones, por lo que las omisiones del Estado pueden ir en estos dos aspectos; y
   (ii) Las agresiones cometidas por particulares en un contexto de conflicto social no atendido por el Estado o incluso con su aquiescencia.
2. Agresiones relacionadas con acciones del Estado que a su vez se dividen en otras dos categorías:
   (i) Agresiones cometidas directamente por agentes del Estado; y,
   (ii) Agresiones "institucionales", revestidas de legalidad.

Los casos de estudio que se presentan en este capítulo se relacionan con las categorías señaladas anteriormente. De esta forma, en la primera sección relacionada con omisiones del Estado se encuentran los casos de la Voladora Radio, Radio Nnandia y La Voz que Rompe el Silencio. El caso de La Voladora Radio[8] se clasifica como una omisión del Estado por la ausencia de una investigación efectiva que diera con los responsables. En el caso de Radio Nnandia, en Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca; existe un conflicto social que permanece latente y que el Estado mexicano no ha atendido adecuadamente, originando así la agresión a la radiodifusora comunitaria, similar contexto que ocurre en la emisora La Voz que Rompe el Silencio de San Juan Copala, Oaxaca.

En la segunda sección de nuestra clasificación relacionada con acciones del Estado, se presentan los casos de Radio Calenda en Oaxaca y Radio Tierra y Libertad en Monterrey. En Oaxaca, periodistas comunitarios de Radio Calenda fueron agre-

[8] En estricto sentido, no puede ser catalogado como una agresión realizada por particulares, dado que las investigaciones no dieron con los responsables.

didos directamente por miembros del ayuntamiento municipal; en Monterrey, la radio Tierra y Libertad fue desmantelada por la vía penal criminalizando así la libertad de expresión. Además se analizan brevemente los casos de Zaachila Radio en Oaxaca; Radio Xalli de Xaltepec, Palmar del Bravo en Puebla y Radio Ñomndaa de la comunidad de Xochistlahuaca en Guerrero.

En un primer momento se presentan los casos tipo cuya defensa legal fue llevada directamente por la oficina de AMARC-México. Posteriormente se presentan otros casos de agresiones a radios comunitarias de las cuales no hubo involucramiento profundo en su defensa o bien se lograron mecanismos de solución, sin llegar con ello al ámbito penal

## 2.2. CASOS TIPO DE ESTUDIO, AGRESIONES RELACIONADAS CON OMISIONES DEL ESTADO.

### 2.2.1. La Voladora Radio.

*A) Perfil de la radio.*

La Voladora Radio es una estación que transmite en el 97.3 de FM desde Amecameca en el Estado de México. Dentro de su programación destacan programas de música popular, alternativa y noticieros. Se plantean tener una incidencia social, “democratizar los medios y crear espacios de cultura y creatividad”[9]. Tratan temas relacionados con la defensa de los derechos humanos y de información de interés “para la comunidad, las experiencias de radios comunitarias del país y del mundo, los temas ambientales, de desarrollo, no-violencia. Se habla de derechos sexuales y reproductivos de los y las jóvenes de América Latina, se habla de prevención de violaciones, de derechos humanos, ciudadanos, de las mujeres y los niños, se habla de religión, de deportes, de discapacidad. Se habla del rescate del patrimonio cultural, se

[9] Monaco, Paula y Camacho, Fernando. *Persiste La Voladora Radio en su búsqueda por dar alas a la palabra* Periódico La Jornada. (En línea) Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2006/08/04/index.php?section=cultura&article=a05n1cul (Citado en diciembre de 2008) 4 de agosto de 2006.

habla de arte, de literatura y de música y también se la escucha: música popular contemporánea, música bohemio-vocal, rock del viejo y del nuevo”[10].

La Voladora Radio busca generar otras formas de comunicación en donde sea posible democratizar a los medios a través de la búsqueda de alternativas comunicativas en donde el pensamiento y la palabra puedan ser expresados. Para ello, las formas de comunicación comunitaria son imprescindibles.

A partir del año 2000 comenzaron las transmisiones desde el kiosco de la plaza central en Amecameca, lograron transmitir la problemática de la contingencia volcánica por la actividad del Popocatépetl, lo que representó un éxito para ellos. La imagen alarmista normalmente presentada por los medios comerciales de comunicación fue contrastada con la cobertura informativa en beneficio de la sociedad que se realizó desde La Voladora Radio. A partir de entonces, han trabajado en la generación de una cultura de prevención de desastres, de servir como medio de enlace entre las autoridades civiles y las militares en los casos necesarios y se han enfocado en la promoción del un desarrollo sustentable que permita la protección del medio ambiente.

Fue en el 9 mes de mayo del año de 2005 cuando pudieron obtener el permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para operar una radiodifusora comunitaria en el 97.3 de FM.

Al obtener el permiso para operar la radiodifusora, La Voladora Radio entra en un proceso de reorganización en donde buscaban plantear el camino que seguirían. En junio de 2005 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) lanza la iniciativa de la sexta declaración de la selva lacandona, y la propuesta de la otra campaña. En este contexto, La Voladora Radio se convirtió en adherente y ha realizado un trabajo amplio de difusión de la actividad del EZLN. Además la estación de radio va dirigida al sector campesino y suburbano de los siete municipios a los que llega su transmisión.

---

[10] Cara y señal. *Proyecto en erupción permanente*. Revista Cara y Señal. No 1. P. 21.

*B) Contexto social.*

Amecameca es un municipio que se encuentra en el sureste del Estado de México y que cuenta con una población aproximada para el año 2000 de cerca de 50 mil habitantes[11]. Históricamente el partido gobernante en Amecameca ha sido el Partido Revolucionario Institucional hasta que la alternancia se presentó en el 2000 con el candidato del Partido de la Revolución Democrática José Federico del Valle Miranda. En la siguiente elección para el periodo 2003-2006 nuevamente se suscitó un cambio de mando ahora para el Partido de Acción Nacional, que concluyó su mandato para pasarlo de nuevo al PRD en manos de Juan Manuel Guerrero Gutiérrez para los años 2006-2009.

El municipio de Amecameca colinda con el volcán Popocatepetl, que está en activo y es constantemente monitoreado por el Centro Nacional de Prevención de Desastres. Se reportan de manera continua exhalaciones de baja intensidad que van acompañadas por emisiones de vapor de agua, gases y en ocasiones cantidades moderadas de ceniza. La más reciente actividad volcánica se registró en el año de 2005 cuando se presentó una explosión en el cráter del volcán, que generó una columna de humo de varios kilómetros y lava. Por tal motivo, la población tiene que estar informada sobre la actividad del volcán para tomar las medidas de prevención necesarias.

*C) Descripción de las agresiones.*

Las agresiones en contra de la vida e integridad física de varios de los integrantes de La Voladora Radio se suscitaron vía amenazas por correo electrónico y comenzaron el 30 de agosto de 2006. Esta primera amenaza hace referencia a cinco colaboradores de la radiodifusora y se les reclama por apoyar a “los anarquistas y a los comunistas”, se señalan sus domicilios y se realizan amenazas.

[11] INEGI *XII Censo General de Población y Vivienda* México, 2000.

Posteriormente, se presentó otro suceso que implicó tomar con toda la seriedad debida la amenaza anteriormente recibida. El primero de septiembre de 2006 por la madrugada, uno de los colaboradores de La Voladora Radio sufrió un ataque a su automóvil particular al cual le fueron rotos los vidrios con piedras. Lo anterior ameritó que los colaboradores de la radiodifusora analizaran la posibilidad de utilizar el espacio en la radio para hacer pública las agresiones que habían ocurrido con anterioridad y, en efecto decidieron realizar una denuncia pública. Sin embargo, hubo una nueva amenaza también vía correo electrónico el día 6 de septiembre de 2006 en donde se hace referencia a ataques de asesinato[12].

En el mes de diciembre de 2006 Arabella del Carmen Jiménez, quien en ese entonces colaboraba con la Voladora Radio, iba en compañía de Aleida Calleja (Vicepresidenta de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias-Internacional) a bordo de un automóvil y durante el traslado fueron agredidas cuando un individuo a bordo de otro automóvil les arrojó un objeto que se impactó en la ventana.

Para los colaboradores de La Voladora Radio parece haber una conexión entre las amenazas recibidas y diversos programas transmitidos en relación con la cobertura informativa realizada a las actividades de la otra campaña y el conflicto social en Oaxaca.

Cuando intentaron interponer la denuncia por las amenazas que recibieron vía correo electrónico y por el robo que sufrieron de su equipo de cómputo, las víctimas tuvieron que acudir a distintas dependencias debido a que no recibían la atención adecuada y eran remitidos a otras dependencias. En efecto, las víctimas tuvieron que ir a cinco dependencias gubernamentales distintas porque en cada una de ellas argumentaban que no los podían atender debido a que el asunto en cuestión no era de su competencia. Por lo anterior, debe ser responsabilidad de la autoridad que primeramente conoce de un asunto, el referirla a

[12] El correo electrónico en cuestión decía en una de sus partes textualmente “kamaradas. Kuidesen no kiero asistir asu funeral (sic)”

la autoridad correspondiente en lugar de que las víctimas sean las que tengan que remitir el asunto.

Las víctimas de La Voladora Radio acudieron en primer lugar a las oficinas de la Procuraduría General de la República (PGR) y ahí se les informó que no los podían atender y que se trasladaran a las oficinas de la PGR para la atención con respecto a la delincuencia organizada. De ahí los intentaron remitir a las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal pero insistieron que el asunto era de competencia federal y no local. Entonces fueron a las oficinas de la PGR para atención en derechos humanos y ahí una vez más les negaron el acceso con el argumento de que el asunto en cuestión no les correspondía en esa dependencia. Fueron a otra dependencia de la PGR para obtener otra negativa hasta que pudieron interponer la denuncia en la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas.

Ante las amenazas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares para los colaboradores de la radio, al considerar que estaba en peligro real su vida e integridad física.

*D) Análisis jurídico.*

El caso de la Voladora Radio refleja que los obstáculos del sistema judicial mexicano inician cuando las víctimas buscan denunciar la comisión de un delito ante las autoridades correspondientes. De esta forma, las víctimas de un delito se encuentran con las fallas burocráticas y un camino tortuoso que viola sus derechos relacionados con el acceso a una justicia pronta y expedita. Las víctimas en este caso sufrieron las fallas sistémicas de todo proceso penal en México que comienza con la autoridad que en primer lugar busca deslindarse de la investigación y dejar en otra autoridad la investigación. En este contexto, es de resaltar que los primeros momentos inmediatamente después de un hecho presuntamente delictivo son los más relevantes en la investigación, si la autoridad en lugar de abocarse al estudio del asunto, se centra en deshacerse de él, se pierde

tiempo valioso en la investigación y se propaga la impunidad. Por lo tanto, debe corresponder a la autoridad que primeramente conoce de hechos posiblemente constitutivos de delitos el remitirlos a la instancia adecuada y no a las víctimas.

La autoridad local en el Estado de México fue la primera que conoció sobre los hechos presuntamente constitutivos de delito e inició las investigaciones correspondientes. En septiembre de 2006 la autoridad federal, a través de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, comienza a conocer de los hechos y eventualmente acumula la averiguación previa comenzada a nivel local.

Para que la fiscalía especial conozca de los hechos posiblemente constitutivos de delito cometidos en contra de periodistas, deben aparecer los siguientes elementos:

*I. Que se actualice, en el sujeto pasivo del delito, la calidad de periodista;*
*II. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos;*
*III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o local, debiendo acreditarse previamente la conexidad de este último con aquél, y*
*IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por el Código Penal Federal con pena privativa de la libertad.*[13]

La calidad de periodista debe presumirse y concebirse en su aspecto amplio. Además, no se puede imponer a un individuo que se acredite como periodista como requisito para iniciar la investigación.

Para establecer que el delito se cometió en razón del ejercicio del derecho a la información o de la libertad de prensa se debe realizar primero una investigación efectiva. En este sentido, consideramos que la fracción segunda es innecesaria

[13] Procuraduría General de la República. *Acuerdo A/031//06 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas*. Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2006.

en tanto es imposible establecer la razón del delito sin haber investigado previamente. Por lo tanto, sólo se debe tomar en consideración los indicios para presumir que se está ante un hecho ilícito cometido en contra de la libertad de expresión, la investigación posterior confirmará o negará la presunción.

En el caso de la Voladora Radio, se aceptó la calidad de periodistas y la fiscalía especial conoció del asunto y se enfocó en los hechos presumiblemente constitutivos del delito de amenazas.

El delito de amenazas está tipificado en el artículo 282 del Código Penal Federal y establece lo siguiente:

> *Artículo 282.- Se aplicará sanción de tres días a un año de prisión o de 180 a 360 días multa:*
>
> *I.- Al que de cualquier modo amenace a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado con algún vínculo, y*
>
> *II.- Al que por medio de amenazas de cualquier género trate de impedir que otro ejecute lo que tiene derecho a hacer.*
>
> *Si el ofendido fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos 343 bis y 343ter, en este último caso siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo.*
>
> *Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querella.*

El tipo penal de amenazas contenido en el artículo 282 del Código Penal Federal se construye a través de una conducta intimidatoria que se expresa a través de cualquier medio y un mal futuro que se causará a la persona. Lo que no se desprende del delito de amenazas, es que se tenga que acreditar un efecto de zozobra o intranquilidad en las víctimas. En otras palabras, el dolo específico del delito de amenazas se actualiza cuando se da a entender que se quiere hacer un mal a alguien. Sin embargo, para acreditar el tipo penal, el Ministerio Público de la Federación determinó que era necesario realizar un peritaje psi-

cológico a las víctimas para establecer que se había perturbado su tranquilidad. El Ministerio Público basó su determinación en la siguiente jurisprudencia:

> *AMENAZAS, CONFIGURACION DEL DELITO DE.*
> *Para que se configure el delito de amenazas, es necesario que los actos realizados, hechos, palabras, etc., perturben la tranquilidad del ánimo de la víctima o que produzcan zozobra o perturbación psíquica en la misma, por el temor de que se le cause un mal futuro.*
> *SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO*

Consideramos que la jurisprudencia es equivocada en el sentido que agrega elementos del tipo penal que no existen en el artículo 282 del Código Penal Federal. De esta manera, a las amenazas se tiene que agregar una perturbación en la tranquilidad de la víctima y que se haya causado zozobra o perturbación psíquica. Lo que produce la interpretación del Tribunal Colegiado, es un obstáculo a la persecución del delito de amenazas además de generar un procedimiento de doble victimización. De cualquier manera, el peritaje se realizó en abril de 2007 y se determinó que los involucrados presentan daños o alteraciones psicológicas producto de las amenazas recibidas, siendo de tipo emocional conductual y se manifiestan a través de la intranquilidad, zozobra, angustia y temor. Sin embargo, se realizaron diligencias que no son necesarias y que antes de intentar dar con los responsables se busca la forma de dar por terminada la investigación.

Las amenazas que recibió el equipo de la Voladora Radio llegaron a través de correos electrónicos, lo que hace necesario la realización de peritajes que tengan como objetivo establecer el lugar donde se originaron las amenazas. En este sentido, se solicitó a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas se realizara la investigación pertinente. Posteriormente, se solicitó al Ministerio Público que diera a conocer el resultado de las periciales; sin embargo, nunca se dieron a conocer, incluso se escondió y no se dio a conocer a las víctimas tomos de la averiguación previa. Se solicitó la infor-

mación directamente ante el Ministerio Público y en una reunión de seguimiento de medidas cautelares realizada con fecha 15 de junio de 2007, en la que estuvieron presentes autoridades de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República. De esta manera, el Ministerio Público en su investigación llegó a ocultar información y las líneas de investigación a las víctimas. En este sentido, el Ministerio Público escondió por más de un año un tomo del expediente de averiguación previa provocando así un sentimiento de cansancio emocional y físico a las víctimas.

Uno de los peritajes que se realizaron dentro de la averiguación previa, estableció un domicilio comercial desde donde supuestamente pudo haber salido uno de los correos electrónicos con amenazas a los colaboradores de la Voladora Radio. Sin embargo, el domicilio donde supuestamente estaba el centro comercial no existía y no se siguió la investigación para dar con el domicilio exacto de donde salieron los correos electrónicos. Además, el Ministerio Público inició líneas de investigación que involucraban a las mismas víctimas y a sus defensores. Es decir, se buscaba establecer que los defensores de las víctimas eran también sus agresores.

El Estado mexicano, para proteger la integridad y seguridad de los periodistas de la Voladora Radio, aplicó una serie de acciones relacionadas con las medidas cautelares que otorgó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 2006. Se solicitó que la Comisión Interamericana se dirigiera al Estado mexicano a fin de aplicar mecanismos de prevención y protección para que las agresiones no se repitieran, y que los hechos fueran investigados de manera seria, pronta, exhaustiva e imparcial.

Sin embargo, muchas de las medidas no fueron aplicadas de manera adecuada, dejando de esta manera en un estado de incertidumbre a las víctimas. La policía municipal de Amecameca realizaba rondines de forma discontinua en las instalaciones de la radiodifusora, se solicitó al Estado mexicano un sistema de circuito cerrado para protección de la radio pero fue negado

argumentando falta de recursos, se solicitó también alumbrado público que no ha sido instalado. Para la protección y comunicación de las víctimas, se solicitaron teléfonos celulares que fueron otorgados por la Unidad de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Después de un proceso largo con deficiencias en la investigación y debido al cansancio físico y emocional de los integrantes de la Voladora Radio, en diciembre de 2007 se desistieron del proceso de investigación ante el Agente del Ministerio Público de la Federación. Además, la falta de aplicación de las medidas cautelares que dictó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue otro de los motivos que los orilló a desistirse de continuar con la investigación. En efecto, la autoridad municipal no fue capaz de cumplir con la aplicación de las medidas cautelares que le correspondían, por ejemplo los rondines de policía municipal, que en caso de realizarse se hacían entre las 2:00 y 4:00 horas de la mañana.

Las víctimas consideraron que las medidas tomadas por el Estado mexicano para garantizar la seguridad no fueron efectivas ni cambiaron la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios de las medidas cautelares.

Se le hicieron llegar al Presidente Municipal las peticiones para que por motivos de seguridad instalara alumbrado público en el domicilio que ocupa la Voladora Radio así como el de uno de sus colaboradores, sin embargo, el Presidente Municipal no contestó las peticiones. Además, tampoco la autoridad municipal realizó los rondines de policía en la radiodifusora y no instaló alumbrado público ni en la radio ni en los alrededores de los domicilios de los colaboradores.

Lo que prevaleció durante el proceso, y que se presenta como una falla sistémica, es la intención de la autoridad a buscar la salida al procedimiento en lugar de realizar una investigación efectiva que pueda dar con los responsables y sancionarlos.

Las investigaciones que realizó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas no fueron efectivas para sancionar a los responsables de los hechos presumiblemente constitutivos de delito. En este contexto, en un

principio la creación de la fiscalía surgía como una respuesta del Estado para la protección de los periodistas. Sin embargo, debido a lo estrecho de sus competencias y capacidades estaba destinada a las dificultades. En efecto, sus limitadas competencias vislumbraban que sería una fiscalía "atada de manos". En primer lugar, el acuerdo que creó la fiscalía establece que se tiene que declinar la competencia a favor de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) cuando se esté en casos de delitos previstos en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada[14], lo que ocurre en muchas ocasiones debido a los periodistas que reportan hechos relacionados con el narcotráfico. Lo que se debe plantear, es que existan mecanismos de coordinación entre la SIEDO y la fiscalía para que sea posible realizar una investigación efectiva que no pierda la perspectiva del derecho al ejercicio de la libertad de expresión.

El 18 de julio de 2007, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y diversas organizaciones participaron en la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Huma-

---

[14] Artículo 2.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I.- Terrorismo, previsto en el Artículo 139, Párrafo primero; contra la salud, previsto en los Artículos 194 y 195, Párr.afo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los Artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el Artículo 400 Bis; y el previsto en el Artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

II.- Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III.- Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;

IV.- Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y

V.- Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.

nos referente a la libertad de expresión en México. El Estado se comprometió, entre otras cosas, a reconocer a los medios comunitarios en la ley y a reforzar las facultades de la fiscalía llevando las agresiones de los periodistas a nivel federal. Lo primero no lo ha realizado y lo segundo lo intentó realizar con una iniciativa de ley que sigue siendo acotada y restrictiva.

En marzo de 2008, se presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de federalización de los delitos cometidos contra periodistas realizada por Juan de Dios Castro Lozano, subprocurador de derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunidad de la Procuraduría General de la República; y Octavio Orellana Wiaco, Fiscal Especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas. La iniciativa contiene dos puntos específicos: la reforma al artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de que los jueces federales conozcan de los delitos cometidos contra periodistas y una definición del concepto de periodista.

La definición de periodista, los elementos de la definición de periodista propuesta por el Poder Ejecutivo, que establece:

> *Se reputa periodista aquella persona que presta sus servicios de manera principal, habitual y retribuida, en publicaciones diarias o periódicas y agencias noticiosas, incluidas las empresas radiotelefónicas, de cobertura local, nacional o internacional*

La definición propuesta en la iniciativa, limita de modo permanente el derecho de hacer uso pleno de las facultades que el corpus iuris nacional e internacional en materia de libertad de expresión reconoce a todo ser humano y en específico a la profesión de periodista, lo cual infringe principios primarios del orden público y democrático.

La profesión de periodistas –lo que hacen los periodistas- implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la legislación. Es decir, la actividad propia del periodismo está específicamente garantiza-

da por la libertad de expresión, por lo tanto, el ejercicio del periodismo no puede ser diferenciado de la libertad de expresión. Por lo tanto, más allá de iniciativas que fortalezcan las competencias de la fiscalía especial, se ha buscado acotarla aún más, definiendo de modo restrictivo la calidad de periodista.

En México, son muy pocos los periodistas que cuentan con un contrato por su trabajo, incluso en muchos casos, como el de los corresponsales no son retribuidos, por lo que el requisito de contar con una retribución deja de fuera a un gran número de periodistas de dicha definición.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de Periodistas hasta el 30 de septiembre de 2008 ha conocido de 262 posibles delitos cometidos contra periodistas, siendo los delitos más denunciados el de amenazas, homicidio, lesiones, privación ilegal de la libertad, abuso de autoridad y robo[15]. Sin embargo, el número de consignaciones es de sólo cuatro[16].

El caso de la Voladora Radio se sitúa en el contexto descrito en el cual la fiscalía especial para periodistas carece de la fortaleza necesaria para realizar una investigación seria estableciendo un protocolo especial para los casos de agresiones a la libertad de expresión. En este contexto, las investigaciones que lleva a cabo la fiscalía están destinadas al fracaso.

---

[15] Secretaría de Relaciones Exteriores. *Informe presentado de conformidad con el párrafo 15a del anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*. (En línea) Disponible en: http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/mecanismo/infomecexperunicodh.pdf Diciembre de 2008.

[16] La Fiscalía Especial informó que a *A dos años de su creación, el 15 de febrero de 2006, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP) conoció 219 asuntos; de ellos, 132 tuvieron diversas determinaciones y 87 están en trámite.*

*De las 132 resoluciones, en 66 se declaró incompetencia; 23 más se enviaron a Archivo por falta de elementos para su investigación; 16 casos fueron remitidos a la reserva, en once se determinó el no ejercicio de la acción penal; seis asuntos se elevaron a Averiguación Previa, hubo cuatro consignaciones, un caso concluido y en cinco diversos asuntos no hubo relación con el ejercicio periodístico* Procuraduría General de la República. Boletín 134/08 *La protección e integridad de los periodistas, garantiza la libertad de expresión*. (En línea) Disponible en: http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol08/Feb/b13408.shtm (Citado en 15/12/2008) 24 de febrero de 2008.

### 2.2.2. Radio Nnandia.

*A) Perfil de la radio.*

La radio Nnandia está ubicada en el municipio de Mazatlán Villa de Flores en el estado de Oaxaca, su nombre deriva de una palabra en mazateco que significa “lugar donde nos congregamos”. Algunos de sus objetivos son promover y difundir los derechos humanos en general, los derechos de los pueblos indígenas, el uso de su idioma y costumbres, proveer orientación para el cuidado del medio ambiente, la perspectiva de género, información respecto a la protección civil, entre otros.

En 2003 comenzaron a reunir el expediente para iniciar los trámites legales para la obtención del permiso. Después de un procedimiento complejo en donde las autoridades administrativas dificultaron el trámite, en diciembre de 2004 obtuvieron su permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y estuvieron en facultad para transmitir a través de la frecuencia modulada en el 107.9 y con la denominación XHTFM. Las transmisiones de la radio Nnandia comenzaron formalmente en 2005.

Radio Nnandía busca fomentar el desarrollo cultural del pueblo, propagar la cultura mazateca, e inculcar el aprecio por la lengua materna[17]. De esta manera, una de los principales elementos de la identidad como lo es el idioma se propaga a través de los programas realizados en la radio Nnandia.

Mazatlán Villa de Flores no cuenta con accesos adecuados para llegar a la comunidad, por tanto prácticamente se encuentra aislada. La radio se ha establecido como un medio que permite que las distintas comunidades a las que llega la transmisión puedan estar comunicadas. La radio ha trabajado en educación intercultural bilingüe y en programas de salud y de desarrollo sustentable. Han buscado incidir en acabar con el monocultivo

[17] Martínez, Alba. *Reprimen y censuran a Radio Nandía.* Indymedia. (En línea) Disponible en: http://brasil.indymedia.org/media/2007/11//404358.doc (Citado en 2/11/2008) Septiembre 2007.

de café y han realizado programas a favor de los derechos de los indígenas

*B) Contexto social.*

El municipio se compone de 62 comunidades y cuenta con una población aproximada de más de 13 mil habitantes[18].Las cifras estadísticas para estas comunidades son preocupantes. Tiene un grado de marginación muy alto, casi la mitad de la población mayor de 15 años es analfabeta, más del 80 por ciento de la población viven sin agua entubada[19]. Se encuentra dentro de los 80 municipios con el menor índice de desarrollo humano en México[20]. La pobreza y la marginación se acentúan además con la falta de accesos de comunicación y la dificultad para llegar a ciertas comunidades, a las cuales sólo es posible llegar a ellas después de varias horas de camino a pie.

Mazatlán Villa de Flores se rige en la actualidad por el sistema denominado de usos y costumbres, que es una forma de organización política y social que es permitida a nivel municipal en el estado de Oaxaca. Las modificaciones a la estructura normativa oaxaqueña se gestan a partir de la ratificación del Estado mexicano del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo[21]. De esta manera, podemos afirmar que en Oaxaca se suscitó una evolución más acelerada que la del Estado; en efecto, mientras que a nivel federal la composición pluricultural del Estado mexicano se reconoció constitucionalmente hasta 1992, en Oaxaca se reconoció en 1990 con las reformas a los

[18] Radio Nandía. *Mazatlán Villa de Flores* (En línea) Disponible en: http://radionandiafm.blogspot.com/2007/05/mazatln-villa-de-flores-oaxaca.html (Citado en 2/11/2008) 7 de mayo de 2007.

[19] Consejo Nacional de Población. *Indice de Marginación Municipal* México, 2005.

[20] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Sobre Desarrollo Humano México 2004*, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2002.

[21] México ratificó en septiembre de 1990 el Convenio 169 de la OIT.

artículos 16[22] y 25[23] de la Constitución local. Posteriormente esas reformas se profundizaron para dar cuerpo al sistema de usos y costumbres[24].

Uno de los grandes debates que históricamente se han presentado en Mazatlán Villa de Flores es el relacionado con la participación de los partidos políticos versus el sistema de usos y costumbres. Tradicionalmente había sido el sistema de partidos el que regía con el Partido Revolucionario Institucional al mando. Sin embargo, la visión que concebía a los partidos

[22] Artículo 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.… Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias. El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas. La Ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.

[23] "El artículo 25 de la Constitución de Oaxaca previó por vez primera el reconocimiento de usos y costumbres en materia electoral, lo cual permitió que se condujeran elecciones municipales sin la participación de partidos políticos en 1995, continuando hasta la fecha con un éxito notable, provocando muy pocos incidentes en 418 de los 570 municipios del estado." Instituto Estatal Electoral. *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales 1995*. Oaxaca, 1996. P. 243. Tribunal Estatal de Oaxaca. Memoria del proceso electoral 2001. México, febrero de 2002. Apud González Oropeza, Manuel. *Aplicación del Convenio 169 de la OIT en México*. En Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política.

[24] En 1995 se aprobó la reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, y en 1997 se profundizan las reformas en la Constitución local. Vid. http://www.usosycostumbres.org

políticos como elemento de división dentro de la comunidad fue ganando terreno hasta que se impuso. Sin embargo la asamblea comunitaria, como máximo órgano de representación de facto, siempre había funcionado a la par de las autoridades constitucionales; gestando tensiones al interior del municipio.

Enfrentar al poder de los partidos políticos no es cosa menor debido a que en ocasiones agrupan a los grupos caciquiles más violentos[25], alejarlos de la vida de Mazatlán Villa de Flores para acceder al sistema de usos y costumbres costó sangre y la vida de personas. Por otra parte, el trabajo de los partidos políticos ocasionaba divisiones al interior del municipio provocando inestabilidad.

> *Una consecuencia del caciquismo en la zona baja fue la desaparición del consejo de ancianos, que coordinaba el gobierno de las comunidades, al igual que los chamanes, quienes pasaron a un segundo plano. El caciquismo también está presente en la sierra, no ligado al desarrollo del café y sí al PRI, con métodos de dominio muy violentos*[26].

Cambiar la estructura organizativa a nivel político y social normalmente toca fibras sensibles en el poder. La transición del sistema de partidos políticos al de usos y costumbres no se realizó en paz sino que significó hechos violentos relacionados con la lucha por el poder. En 1991 las tensiones se agudizan a grado tal que la asamblea desconoció a las autoridades constitucionales, fue así que se fue generando el camino para que en 1995 se haya declarado formalmente el sistema de usos y costumbres en Mazatlán Villa de Flores. En este proceso de reorganización política, en donde se expulsan a los partidos políticos, un actor importante fue Melquíades Rosas Blanco quien además es socio fundador de la radio Nnandia y llegó a ser presidente municipal en el período 1993-1995.

---

[25] Luna Ruiz, Xicoténcatl. *Mazatecos. Pueblos indígenas del México contemporáneo.* México, CDI. 2007. P. 48.

[26] Ibidem. P. 51.

Se ha hablado de la existencia de grupos paramilitares y de milicianos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, pero más allá de aseveraciones sin confirmar, Mazatlán ha pasado por momentos de violencia, asesinatos, represión al movimiento comunitario y elementos de corrupción propia de los partidos políticos[27]. Por otra parte, las condiciones económicas desfavorables generan que el municipio tenga elementos que potencialmente pueden generar tensiones y conflictos en cualquier momento.

En las últimas elecciones que se realizaron en Mazatlán Villa de Flores resultó electo como presidente municipal Carlos Casimiro Marín para el período 2005-2007. Las elecciones fueron acompañadas de hechos violentos debido al robo de la papelería electoral y de una computadora. Los elementos de conflicto comenzaron a surgir cuando tres de los contendientes en la elección se inconformaron por lo que parecía ser un inminente triunfo de uno de los candidatos de nombre Carlos Casimiro Marín, por tal motivo llegaron a la conclusión que debían tomar el palacio municipal y quemar la papelería electoral[28], lo anterior con el objetivo de que no se reconociera el triunfo del que habría resultado ganador en las urnas. No obstante, las autoridades reconocieron la victoria de Carlos Casimiro Marín y cumplió su trienio.

En la actualidad, una vez concluido el mandato de Carlos Casimiro Marín, y debido a las tensiones generadas por el sistema electoral que predomina, se decidió de manera central designar un administrador por parte del gobierno de Oaxaca. El cargo es ocupado por Juan José Osante Pacheco[29]. El cargo de administrador municipal se sustenta en el artículo 86 de la Ley

---

[27] Bellinghausen, Herman. *La comunidad recobrada*. La Jornada (En línea). Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/1999/08/10/oja-comunidad.html (Citado en 2/11/2008) Agosto de 1999.

[28] Luna Jimenez, Rebeca. Resurge la violencia en Mazatlán. Agencia periodística de información alternativa. (En línea) Disponible en: http://www.apiavirtual.com/2004/12/22/articulo-3983/ (Citado en 2/11/2008) Diciembre de 2004.

[29] En su informe de actividades, Osante Pacheco informó que se recuperó maquinaria, se dieron apoyos para escuelas con una inversión de 2 millones de pesos, se entregó fertilizante, material de construcción y cemento; etc. Max, Adalberto. Da informe autoridad de Mazatlán Villa de Flores. Periódico El Imparcial de Oaxaca. 4 de agosto de 2008.

Orgánica Municipal[30]; el cual señala las causas que conllevan a decretar una desaparición de poderes en el ayuntamiento y nombrar a un administrador. Sin embargo, el nombrar a un representante que normalmente es ajeno a la comunidad es fuente de potenciales crisis, y como lo menciona el sociólogo Isidoro Yescas: *"los administradores municipales constituyen un mecanismo que atenta contra la autonomía municipal"[31].*

*C) Descripción de las agresiones.*

Las agresiones a la radio Nnandia ocurren en el contexto de las elecciones en el año 2006 y del conflicto social que se desarrollaba en Oaxaca. Los colaboradores de la radio reportan que reci-

---

[30] ARTICULO 86.- Son causas graves para la desaparición de un ayuntamiento:
I.- Cuando sea imposible el funcionamiento, por falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, si no existen suplentes que puedan integrarlo, cualquiera que fueren las causas que motiven dicha falta;
II.- La violación reiterada por parte del Ayuntamiento, de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Local;
III.- La promoción o adopción que realice un Ayuntamiento, de formas de gobierno u organización política, distintas a las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución del Estado;
IV.- Los conflictos reiterados que se susciten entre la mayoría o totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, y que hagan imposible el cumplimiento de los fines o el ejercicio de las funciones a cargo del Ayuntamiento;
V.- La violación que efectué el Ayuntamiento a las normas jurídicas que rigen los procesos electorales.;
VI.- La repetida alteración por parte del Ayuntamiento a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de Egresos, o a los planes y programas de desarrollo municipal, que importen un perjuicio a los habitantes del municipio.
VII.- La disposición de bienes pertenecientes al patrimonio municipal que ordene el Ayuntamiento, sin sujetarse a las disposiciones previstas en la presente ley.
VIII.- Cuando el ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del Estado o de los municipios;
IX.- La falta de comprobación y aplicación correcta de los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás disposiciones aplicables; y
X.- Por abandono del ejercicio de sus funciones.

[31] Altamirano Díaz, Nadia. *Distingue corrupción a los administradores municipales*. Periódico El Imparcial de Oaxaca. 24 de febrero de 2008.

bieron una llamada telefónica que procedía de la Secretaría de Gobierno de Oaxaca en donde les solicitaban que dieran apoyo a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional a través de los programas y anuncios en los espacios de la radiodifusora.

Fue el día 3 de abril de 2006 cuando colaboradores de la radiodifusora sufrieron una agresión directa. En efecto, en esa ocasión tres integrantes de la Radio Nnandia se trasladaban en una camioneta partiendo del centro de Mazatlán Villa de Flores con rumbo a las instalaciones de la radio. Durante el trayecto varios individuos salieron de los alrededores para emboscarlos y arrojarles varias piedras, por estos eventos el medallón trasero del vehículo se rompió. Además, se lograron escuchar varias detonaciones de arma de fuego. Afortunadamente, en la parte trasera se encontraba una barreta la cual contuvo el impacto y los periodistas no sufrieron lesiones.

A finales de agosto de 2006 las agresiones se intensificaron con el objetivo claro de silenciar la radio e impedir que continuara transmitiendo. Uno de los colaboradores de la radio mencionó que "Un grupo de choque priísta –presuntamente enviado por el gobierno de Ulises Ruiz– buscó silenciarnos. Cortaron la energía eléctrica y expulsaron a operadores y directivos"[32]. De esta manera, los días 24, 25 y 26 de agosto del 2006 los miembros de la Radio Comunitaria Nnandía fueron desalojados de las instalaciones de la radiodifusora de manera arbitraria y violenta mediante el uso de armas de fuego y machetes por personas ampliamente conocidas en la comunidad como simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional, las cuales están directamente vinculadas con las autoridades estatales y con personas cercanas al gobernador Ulises Ruiz, quien ha enfrentado la desaprobación de su gobierno por parte considerable de los ciudadanos del Estado de Oaxaca.

El 24 de agosto de 2006 se llevaba a cabo un taller en las instalaciones de la radiodifusora con personal de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias cuando irrumpieron violenta-

[32] Martínez, Alba. *Reprimen y censuran a Radio Nandía*… Op. Cit.

mente un grupo de individuos[33] quienes agredieron a los que se encontraban en ese momento. Los agresores llevaban armas de fuego, machetes y de manera violenta empezaron a azotar la puerta. Uno de ellos fue hasta donde se encontraba la palanca de control de servicio eléctrico y la bajó.

El 25 de agosto de 2006 la directora de la radio, Guadalupe Blanco Méndez, junto con Melquíades Rosas Blanco intentan ingresar a la radio a las 6:30 horas. Encontraron que la chapa de acceso había sido dañada, y momentos después arribó el grupo agresor diciendo que ya no podían entrar a las instalaciones de la radiodifusora. De esta manera, los agresores se quedaron con el control de la radio, cercaron el inmueble y lo resguardaban día y noche realizando disparos con armas de fuego.

Nuevamente el 26 de agosto del año de 2007, los colaboradores de la Radio Nnandía Melquíades Rosas Blanco y Guadalupe Blanco Méndez, intentaron ingresar a la radio. Y nuevamente se encontraron con el grupo de individuos que bloquearon su posible acceso.

Como producto de la agresión descrita, la radiodifusora comunitaria Nnandia fue interrumpida en su señal, situación que tuvo que subsistir hasta que localizaron un nuevo lugar en donde realizar sus transmisiones. Además el equipo necesario para el funcionamiento de la radio fue retenido ilegalmente con el peligro de que deje de funcionar debido a la falta de mantenimiento. Más aún, varios miembros de la radio sufrieron subsecuentes amenazas para impedir que el equipo fuera sacado del lugar en donde se encuentra retenido y para impedir que la radio Nnandia continúe con su labor informativa que lleva a sus radioescuchas de la zona mazateca.

Posterior a las agresiones sufridas por los integrantes de la radio Nnandia, viene la lucha legal que comenzó intentando denunciar los hechos con el Ministerio Público en Mazatlán Villa de Flores; sin embargo no se encontraba, por lo que el día 27 de agosto de 2006 tuvieron que trasladarse hasta la Ciudad de

[33] Leopoldo Filio Carrisoza, Martha García, Eutimio Carrisoza Ortega, Paulino Marín Prieto, Genaro Ruiz Ortela y Cresencio García Carrera.

Tuxtepec, Oaxaca para finalmente interponer la denuncia respectiva por los hechos narrados anteriormente.

La agresión a la radiodifusora comunitaria Nnandía se desarrolló dentro del conflicto social de Oaxaca del año 2006 y del conflicto particular de años atrás en Mazatlán Villa de Flores. Es así, que el Estado ha omitido realizar las acciones necesarias para restablecer la convivencia social. Además, se puede inferir que dejó actuar a grupos priístas para que cerraran la radio y así evitar la difusión de información "incómoda" para el Estado. Pero también existen percepciones equivocadas que van generando situaciones de conflicto que van creciendo poco a poco. En este caso, el síndico municipal de Mazatlán Villa de Flores, mencionó ante el Ministerio Público que la radiodifusora se creó con a finalidad de que fuera para el pueblo; y por tanto, corresponde al Presidente Municipal en turno el manejo de la radio. Pudiera parecer un asunto menor pero no lo es en la medida que se va gestando una percepción equivocada de lo que es una radio comunitaria y se va creando un conflicto potencialmente relevante.

*D) Análisis jurídico.*

Cuando se presenta una agresión que incluya daños a las instalaciones y operación de una radiodifusora, se puede pensar en un ataque a las vías de comunicaciones[34], sin embargo, como se demostrará más adelante, se cae en un error. Al analizar el delito de ataques a las vías de comunicaciones se tiene que acudir al capítulo primero del título quinto del Código Penal Federal; en este sentido, el artículo 167 establece que:

> *Artículo 167.- Se impondrán de uno a cinco años de prisión y de cien a diez mil días multa:*
>
> *II.- Al que destruya o separe uno o más postes, aisladores, alambres, máquinas o aparatos, empleados en el servicio de*

[34] Aunque en primer término, el Ministerio Público Federal pensó en el delito de violación a la ley federal de armas de fuego y explosivos. Y también se consideró que el delito a perseguir era despojo

*telégrafos; cualquiera de los componentes de la red pública de telecomunicaciones, empleada en el servicio telefónico, de conmutación o de radiocomunicación, o cualquier componente de una instalación de producción de energía magnética o electromagnética o sus medios de transmisión.*

*VI.- Al que dolosamente o con fines de lucro, interrumpa o interfiera las comunicaciones, alámbricas, inalámbricas o de fibra óptica, sean telegráficas, telefónicas o satelitales, por medio de las cuales se transfieran señales de audio, de video o de datos.*

La fracción que pudiera encuadrar en la agresión sufrida por la Radio Nnandía es la sexta debida a que se interrumpió la señal de la radiodifusora impidiendo así que su señal fuera escuchada por sus radioescuchas. Ahora bien, la fracción señalada no protege todo tipo de comunicaciones sino sólo a aquéllas que sean alámbrica, inalámbricas o de fibra óptica, ya sean telegráficas, telefónicas o satelitales. Entonces, para que se active el delito de ataques a las vías de comunicación, se tiene que encuadrar a la radiodifusión en uno de los siguientes tres tipos de comunicación: inalámbrica y telegráfica, inalámbrica y telefónica o inalámbrica y satelital. Sin embargo, resulta imposible encuadrar la radiodifusión que realizaba la radio Nnandía en uno de estos tres tipos de comunicación.

En primer lugar, se puede establecer de forma evidente que la radiodifusión es una comunicación inalámbrica. En efecto, desde Marconi se estableció lo que se denominó telegrafía sin hilos, y “hoy llamamos radio a la comunicación inalámbrica”[35]. Habiendo definido a la radio como una comunicación inalámbrica, falta ahora intentar encuadrarla en una de tipo telegráfica, telefónica o satelital. Creemos que no es posible encuadrar las actividades de la radiodifusora en algunos de estos tres tipos de comunicación; por tanto, el Ministerio Público no ha perseguido el delito correspondiente.

[35] Schuler, Charles. *Electrónica, principios y aplicaciones*. Estados Unidos, Serie Reverté. 1988. P. 2.

Tanto la comunicación telegráfica como telefónica requieren de hilos conductores que transmiten la señal de un lugar a otro. Por su parte, la comunicación satelital requiere que la señal sea mandada a un satélite que a su vez la emite a diversos receptores. La comunicación realizada por la radiodifusora comunitaria Nnandía implica el envío de señales por medio de un transmisor que es recibida por los aparatos receptores sin utilizar hilos conductores o algún satélite. En otras palabras, radio Nnandía utiliza el espectro electromagnético para transmitir su programación; por lo tanto, no se puede establecer una comunicación telegráfica, telefónica ni satelital.

En un primer peritaje se estableció que la radiodifusión realizada por la Radio Nnandía era una de tipo inalámbrica, pero siendo omiso en señalar si era una de tipo telegráfica, telefónica o satelital. Aún así, el Ministerio Público decidió consignar la averiguación previa y la consecuencia lógica fue que el juez resolvió no librar las órdenes de aprehensión dado que el tipo penal no estaba acreditado.

Una vez más, el Ministerio Público decide solicitar un nuevo peritaje solicitando se establezca si la radiodifusión aparte de ser una comunicación inalámbrica es de tipo telegráfica, telefónica o satelital. El perito de la Procuraduría General de la República –una vez más- sólo menciona que la radiodifusión es una comunicación inalámbrica. El perito llega al absurdo de sostener sus conclusiones utilizando fuentes como Wikipedia, lo que muestra una falta grave de profesionalismo.

El Ministerio Público tiene la obligación de investigar los hechos que se derivan de la denuncia para que en el momento procesal oportuno emita su opinión y ejerza acción penal de acuerdo al delito que encuadre en los hechos. El Ministerio Público consignó el expediente de averiguación previa encuadrando los hechos del caso en la descripción típica equivocada, en otras palabras, el delito por el cual consignó no corresponde a los hechos comprobados.

Resulta evidente el error del Ministerio Público Federal al intentar encuadrar los hechos del caso Nnandía al delito establecido en el artículo 167 del Código Penal Federal. El Ministerio

Público Federal ha actuado con una incapacidad notable para encuadrar los hechos en el tipo penal correspondiente. En un primer intento, el Ministerio Público consignó la averiguación previa solicitando las respectivas órdenes de aprehensión por el delito de despojo[36]. Sin embargo, el juez de la causa resolvió que no estaba comprobado el cuerpo del delito de despojo al no existir una conducta dolosa de usurpar un derecho ajeno sobre un inmueble a través de la ocupación o uso del mismo o de un derecho real. El juez consideró, a nuestro parecer de forma correcta, que la causa de la toma de las instalaciones de la radiodifusora Nnandía era evitar que se siga transmitiendo la señal de radio. Por tanto, con esto se llega a la conclusión que el delito a perseguir está señalado en la Ley Federal de Radio y Televisión, situación que se le hizo del conocimiento al Ministerio Público Federal, a lo que consideró que si no era el delito de despojo ni el delito de ataques a las vías de comunicación, entonces debería remitir al fuero común. De esta manera, el Ministerio Público no ha tomado en cuenta la posible comisión del delito establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Una vez más nos enfrentamos con fallas sistémicas del procedimiento penal en México. En un primer lugar la ausencia de atención debida al momento de denunciar hechos presumiblemente constitutivos de delito. Y posteriormente errores del Ministerio Público con respecto al delito a perseguir junto con un peritaje que toma Wikipedia como fuente confiable de información. Consideramos que las agresiones sufridas por la radio Nnandía encuadran en el delito señalado en la Ley Federal de Radio y Televisión, en este contexto, el artículo 102 menciona un delito especial que cubre la imposibilidad de encuadrar los

---

[36] Artículo 395 del Código Penal Federal: Se aplicará la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:

I. Al que de propia autoridad y haciendo violencia o furtivamente, o empleando amenaza o engaño, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le corresponda;… La pena será aplicable, aun cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa. Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en este artículo, se aplicará a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.

hechos del caso Nnandía en el delito de ataques a las vías de comunicación.

*Artículo 102.- Quienes dañen, perjudiquen o destruyan cualquier bien inmueble o mueble usado en la instalación u operación de una estación de radio o televisión, interrumpiendo sus servicios, serán castigados con tres días a cuatro años de prisión y multa de $1,000.00 a $50,000.00. Si el daño se causa empleando explosivos o materias incendiarias, la prisión será en ese caso de 5 a 10 años.*

Como ya se señaló en el contexto social, existe en Mazatlán Villa de Flores una situación de conflicto arraigado. De esta manera, el sistema judicial debe posibilitar la salida alternativa de conflictos que tengan por objetivo restablecer el orden social. Sin embargo, un sistema penal basado en la justicia retributiva sólo se basa en el castigo y no en la recomposición del tejido social. Aún más, la justicia retributiva se suscita en u marco de irregularidades en donde el Ministerio Público no puede ni siquiera entregar las notificaciones argumentando los problemas sociales de la zona.

La vía penal bajo las circunstancias actuales hubiera finalizado con la pena privativa de libertad para los responsables después de un procedimiento judicial con las dificultades propias del sistema mexicano. Sin embargo, aunque existiera un castigo, el conflicto no se hubiera resuelto del todo, y aparte el tema de la reparación del daño hubiera sido difícil de conseguir. Además, la posible sentencia condenatoria traería consecuencias negativas en el desarrollo de la comunidad. En efecto, al ser comunidades aisladas en donde la presencia de elementos de policía es escasa, los conflictos y problemas son recurrentes; de esta forma, una posible sentencia condenatoria pudiera ser un elemento que sólo sirva para acrecentar la espiral de violencia. De esta manera, es importante que el sistema penal mexicano no sólo se base en la justicia retributiva sino que facilite las herramientas de la justicia restaurativa para intentar solucionar el conflicto de forma integral y no sólo con la finalidad del castigo. Lo anterior representa una falla de sistema del procedimiento penal en México.

Por lo anterior, se decidió examinar caminos alternativos de resolución de conflictos, que permitan por un lado el establecimiento de una sanción, la reparación del daño y la recomposición del tejido social hasta donde sea posible. Las víctimas decidieron optar por el diálogo para tratar de eliminar la dinámica de polarización que ha dominado en Mazatlán Villa de Flores. Sin embargo, no existe en la legislación claridad con respecto a los métodos alternos de solución de controversias, habiendo sólo una referencia a la conciliación en el artículo segundo del Código Federal de Procedimientos Penales[37]. Todo lo anterior produce que las víctimas se pierdan en un laberinto sin salida ante las graves fallas del Estado en procurar y administrar justicia de la manera debida.

En julio de 2008 se inició el proceso de conciliación participando AMARC-México como representantes de la Radio Nnandía, el gobierno estatal y el administrador municipal. A través del proceso de conciliación, se logró detener las amenazas del nuevo cierre de radio que se realizaban por medio de un megáfono en la plaza pública, se obtuvo una compensación económica para reparación del equipo de transmisión y a la fecha se está preparando un operativo de seguridad para recuperar parte del equipo de la Radio Nnandía.

El sistema penal obsoleto y de tipo inquisitivo que se tiene en México, representa una grave injusticia en varios niveles que pasa por tener personas en prisión sin haber tenido una sentencia condenatoria hasta –como en el caso Nnandía- deficiencias en la averiguación previa que ocasiona que los responsables no sean castigados. Y aún en el caso de que fueran castigados, no existen las herramientas en la legislación para que el sistema penal más allá del enfoque del castigo tenga un enfoque de recomposición de las relaciones sociales.

---

[37] Artículo 2 del Código Federal de Procedimientos Penales:
…En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:…
X. En caso procedente promover la conciliación de las partes;

## 2.3. CASOS TIPO DE ESTUDIO, AGRESIONES RELACIONADAS CON ACCIONES DEL ESTADO.

### 2.3.1. Radio Calenda.

*A) Perfil de la radio.*

La Radio Calenda está ubicada en el municipio de San Antonino Castillo de Velasco, en el estado de Oaxaca y tiene como objetivo promover y difundir los derechos de los pueblos indígenas, el uso de su idioma zapoteco y sus costumbres, asesorar a los pueblos campesinos en el cuidado del medio ambiente y desarrollo sustentable entre otras actividades. El 22 de abril de 2005 radio Calenda obtuvo su permiso para transmitir una frecuencia con fines culturales.

Radio Calenda transmite algunos de sus programas en idioma zapoteco con el objetivo de preservar su cultura. "El idioma es el indicador más importante de la identidad de los pueblos: contiene tanto la cosmovisión de las culturas y los ritos de cada sociedad como sus conocimientos y valores. De ahí la importancia de su permanencia y desarrollo autónomo, ya que se trata de un patrimonio histórico-cultural de la humanidad"[38].

La radiodifusora va dirigida a sectores de población zapoteca ubicada en la zona de los valles de Oaxaca. En la región existe un alto grado de migración hacia los Estados Unidos generando conflictos derivados de la desintegración familiar y problemas de salud, como por ejemplo contagio del sida.

La Radio Calenda se ha enfocado también, en promover un uso sustentable del agua debido a que en esa región la cantidad de agua es muy poca, por lo tanto, es necesario que se realicen programas encaminados a promover una cultura de mejor uso y aprovechamiento del agua para consumo humano así como para los sistemas de riego. Han promovido los sistemas de edu-

[38] Coronel Ortiz, Dolores. *Zapotecos de los Valles Centrales de Oaxaca. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*. México, D.F. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. P 5.

cación bilingüe y la recuperación y fomento de las costumbres y tradiciones propias de la región.

*B) Contexto social.*

San Antonino Castillo Velasco forma parte de la región de los Valles Centrales de Oaxaca y se fundó en el año de 1649[39]. El grado de marginación de San Antonino Castillo Velasco es alto[40], lo que conlleva la generación de conflictos derivados de las condiciones socioeconómicas.

Movimientos de protesta en contra del alcalde Meinardo Joel López Sánchez se comenzaron a presentar a mediados del 2005. En junio de ese año, un grupo de ciudadanos entre los que se encontraban colaboradores del ayuntamiento, solicitaron al Congreso de Oaxaca la destitución del presidente municipal, sin embargo no tuvieron éxito[41].

En el marco del conflicto social que se presentó en Oaxaca en 2006, algunas autoridades municipales fueron desconocidas por sectores de la población organizada en movimientos sociales. En este contexto se desarrolla el mandato del presidente municipal Meinardo Joel López Sánchez del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tenía que desarrollarse paralelamente a la existencia de una asamblea popular que lo desconocía.

A partir de agosto de 2006 el ayuntamiento empieza a ser ejercido de facto por el movimiento popular que se adhiere a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y exige la renuncia del gobernador Ulises Ruiz.

---

[39] Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de Oaxaca. San Antonino Castillo Velasco*. (En línea) Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/oaxaca/municipios/20103a.htm (Citado en 2/11/2008)

[40] Consejo Nacional de Población*. Índice de Marginación Municipal* México, 2005.

[41] Bellinghausen, Hermann. *Oaxaqueños recuperan San Antonino; echan al edil y exigen la salida de Ulises Ruiz.* Periódico La Jornada. (En línea) Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2006/08/03/index.php?section=sociedad&article=043n1soc (Citado en 15/12/08) 3 de agosto de 2006.

San Antonino Castillo Velasco se polarizaba de esta forma entre los sectores ligados al PRI que apoyaban al presidente municipal y quienes se ponían de lado del representante de la asamblea popular. En agosto de 2006 existieron enfrentamientos entre estos dos grupos debido al descubrimiento de víveres y despensas que iban a ser utilizados con fines proselitistas y que estaban ocultos en una clínica de la localidad[42]. Sucesos violentos se presentaban con regularidad[43].

Las más recientes elecciones llevadas a cabo en San Antonino fueron calificadas como de riesgo por las autoridades del estado de Oaxaca[44] y por ello la policía tenía que coordinarse con el Consejo Municipal Electoral[45].

*C) Descripción de las agresiones.*

Es a partir de noviembre de 2006 cuando los integrantes de la Radio Calenda comienzan a recibir mensajes y amenazas de muerte por parte de individuos ligados al presidente municipal Joel López Sánchez. A través de mensajes telefónicos, se recibió en la estación de radio un mensaje el cual señalaba textualmente lo siguiente*: "ya dejen de pasar esas chingaderas, ¿no se dan cuenta que ya chingaron a su madre?"* Además, el mismo presidente municipal, en entrevistas realizadas para la

---

[42] Bellinghausen, Hermann. *Expulsión de ediles, parte de la inconformidad en Oaxaca*. Periódico La Jornada. (En línea) Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2006/08/25/index.php?section=sociedad&article=043n1soc (Citado en 15/12/2008) 25 de agosto de 2006.

[43] Jiménez, Benito. *Deja conflicto otro muerto.* Periódico El Norte. 4 de octubre de 2006.

[44] Matías, Pedro. *Oaxaca: Se señalan 29 puntos de conflicto en vísperas de comicios*. Revista Proceso. 5 de octubre de 2007.

[45] "El gobierno del estado, a través de diversas instancias, reitero una y otra vez que las elecciones se realizaban en un "clima de tranquilidad y paz social" aunque se reconoció la existencia de 29 "focos rojos", es decir municipios, caracterizados por su alta conflictividad política. Para ello, las diversas corporaciones policiales a través del Operativo RIMA (Respuesta Inmediata de Máxima Alerta) mantuvieron estrecha coordinación con los Consejos Municipales Electorales en estos municipios." Méndez, Sara y Susana Sutter. *Oaxaca. Democracia simulada*. (En línea) Disponible en: http://www.redtdt.org.mx/wwwf/infomex/EducaOaxaca07.pdf P.25 (Citado en 2/11/2008).

radiodifusora La Ocoteca[46], señaló que él y su gente cerrarían Radio Calenda, no obstante la imposibilidad legal que tienen las autoridades locales para cerrar una radiodifusora.

El día 27 de noviembre de 2006 las agresiones pasaron de las amenazas a los hechos. En efecto, uno de los periodistas de radio Calenda de nombre Darío Campos fue secuestrado por varios individuos que se trasladaban en una camioneta y que estaban encapuchados, lo privaron de la libertad durante aproximadamente una hora. Los individuos golpearon en varias ocasiones a Darío Campos y lo amenazaron de muerte. Posteriormente, a finales de noviembre se observaron personas en actitud sospechosa en los alrededores de la radio ubicada en la calle Cuauhtémoc, en San Antonino Castillo Velasco.

Los reporteros de radio Calenda asistieron el miércoles 24 y la madrugada del jueves 25 de enero de 2007 a realizar la cobertura informativa de la asamblea del ayuntamiento popular de San Antonino de Velasco, Oaxaca; movimiento de los habitantes de la comunidad que desconoció al Presidente Municipal. La asamblea popular concluyó sin incidentes aproximadamente a las 22:30 de la noche. Cuando los asistentes comenzaban a retirarse, llegó un grupo de individuos encabezados por el presidente municipal Joel López Sánchez y comenzaron a agredir a los asistentes a la asamblea popular. Entre los agresores se encontraban el síndico Alfonso Campos Raymundo y el regidor de policía Francisco Mateo. Durante los hechos, Emilio Santiago, Darío Campos y Abel Sánchez, periodistas de la Radio Comunitaria Calenda, fueron fuertemente golpeados, uno de ellos detenido, y otro más agredido con 2 disparos por parte del Presidente Municipal, a pesar de que se identificaron plenamente como periodistas en funciones. Además otras personas de la comunidad también fueron detenidas arbitrariamente y golpeadas.

Darío Campos Martínez refirió que los simpatizantes del Presidente Municipal Joel López Sánchez comenzaron a avanzar rumbo a la explanada para empezar a agredir a los asistentes de la asamblea popular. Empezaron a arrojar piedras,

[46] Radiodifusora que no cuenta con permiso para transmitir.

botellas y algunos estaban armados con palos e incluso armas de fuego. Darío observó como era agredido Emilio Santiago por medio de una piedra que le lazaron a su ojo, intentó ayudarlo pero tuvo que huir ante la llegada de los agresores. Sin embargo, momentos después Darío fue víctima de agresiones por parte de los simpatizantes de Joel López Sánchez, le lanzaron piedras, lo tiraron al piso, lo golpearon e incluso lo arrastraron jalándolo de los cabellos[47]. Le amarraron las manos por detrás con un ceñidor y lo subieron a una camioneta aparentemente de la policía municipal, donde ya había otras personas.

La camioneta avanzaba y se detenía en distintos lugares mientras subían a más personas a ellas. No sólo se les privaba arbitrariamente de su libertad sino que una vez arriba de la camioneta recibían golpes por parte de los agresores.

Darío fue llevado junto con otras personas a la oficina en donde despachaba el entonces Presidente Municipal Joel López Sánchez. Aproximadamente a las 3:00 horas del 25 de enero de 2007, llegó hasta ese lugar un médico para realizarles una valoración. El médico se negó a proporcionar su nombre y asentó que todas las personas traían aliento alcohólico. También llegó a la oficina Raúl Cartas, quien se identificó como enviado del gobierno y solicitó a los presentes que firmaran una carta en donde se comprometían a dejar de hacer asambleas y dejar de convocar al pueblo. Darío se negó a firmar la carta argumentando que él sólo estaba en el lugar de los hechos realizando trabajo de periodista para la Radio Calenda.

Aproximadamente a las 4:45 horas fueron trasladados a las oficinas de la delegación de gobierno de Ocotlán de Morelos, y posteriormente fueron dejados en libertad.

Emilio Santiago Ambrosio mencionó que el 24 de enero de 2007 se dirigió rumbo a la Plaza Cívica para cubrir la asamblea del presidente popular Juan Valentín Aguilar Pérez y tomó notas

---

[47] El parte médico que obra en autos de la averiguación previa señaló que: "Presenta lesiones que interesan tejidos blandos. Son de tipo activo y pasivo, son causadas por contusión, por rasguño, y por contusión y fricción. Son por sus características clínicas de las que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de quince días."

sobre su desarrollo. Al observar que el grupo agresor comenzaba a avanzar con piedras, palos y con armas de fuego; intentó refugiarse huyendo con rumbo a un arroyo de la comunidad. Sin embargo, fue alcanzado por una piedra lanzada por Antonino Aguilar –quien posteriormente sería candidato del PRI a la alcaldía de San Antonino Castillo Velasco– y sufrió severas lesiones en su ojo derecho[48]. Acto seguido, Antonino Aguilar pidió a su gente que siguieran golpeando al periodista de Radio Calenda.

El periodista de Radio Calenda Abel mencionó que cuando la gente se empezaba a retirar de la asamblea popular, fueron alertados de que se aproximaba la gente del presidente municipal Joel López Sánchez. Entonces Abel decidió quedarse para continuar con su labor de cobertura informativa. Abel observó cómo iba avanzando el ahora ex presidente municipal Joel López, quien estaba armado e iba disparando con dirección al palacio municipal. Sin embargo, el presidente municipal notó la presencia de Abel y le apuntó con su arma y comenzó a disparar[49], Abel huye y se resguarda en una casa en la que permaneció hasta aproximadamente las 4 de la mañana del 25 de enero de 2007.

Una vez interpuestas la denuncia ante el agente del Ministerio Público especializado en delitos cometidos contra periodistas siguieron los actos amenazadores en contra de los periodistas de la Radio Calenda. Por las noches, miembros de la policía municipal acudían a las inmediaciones de las casas de los periodistas, se bajaban de sus vehículos y realizaban acciones o movimientos como cortando cartucho, estas actividades las realizaban de tres a cuatro veces por semana.

---

[48] El parte médico señaló que: Presenta lesiones que interesan tejidos blandos y globos ocular derecho. Son causadas por contusión, por rasguño y por contusión y fricción. Son de tipo activo. Son por sus características clínicas de las que no ponen en peligro la vida, producen incapacidad funcional temporal de los órganos afectados y tardan en sanar más de quince días.

[49] Uno de los testigos mencionó que: “Joel Meinardo López Sánchez, con arma de fuego que llevaba en su mano derecha… se dirigió hacia donde se encontraba Abel Sánchez Campos, quien es profesor de una escuela secundaria, y sin decirle nada le disparó con la pistola que llevaba, escuchando un aproximado de cinco balazos”.

Con fecha 7 de abril de 2007, mientras el periodista Abel Sánchez Campos conducía su vehículo, una camioneta blanca le cerró el paso, no lo dejó avanzar y descendió de ella el presidente municipal Joel López Sánchez, quien lo insultó y amenazó. Similares agresiones han recibido otros periodistas de Radio Calenda y sus familiares.

*D) Análisis jurídico.*

Con fecha 27 de enero de 2007 se dio inició a la averiguación previa de la cual conoció el Agente del Ministerio Público de la Federación Investigadora Responsable de la Investigación de los Delitos que se Cometan en Contra de Periodistas y se realizaron varias diligencias recabando diversas probanzas. Sin embargo, con fecha 2 de julio de 2007, se declaró la incompetencia en razón de la materia, aduciendo que no se había acreditado la conexión de la competencia local con la federal. El Ministerio Público mencionó que aunque se practicaron todas y cada una de las diligencias necesarias, no se pudo establecer la comisión de algún delito del orden federal; pero fue omiso en recabar pruebas de balística así como en acreditar la tortura a la que fue objeto Darío Campos. Con esto falla el Estado mexicano en su obligación de realizar una investigación efectiva y que satisfaga y reconozca los derechos de las víctimas.

Por la especial atención que debe revestir un ataque a la libertad expresión debido a las consecuencias que acarrea, es que el caso de Radio Calenda lo inició conociendo una autoridad federal, que posteriormente argumentó que no había un delito del orden federal y que por tanto no era competente. Sin embargo, se puede establecer un delito del orden federal si se comprueba el tipo de arma utilizada o el calibre, o estableciendo el delito de tortura en contra de los funcionarios públicos del orden municipal que participaron en las detenciones ilegales. Pero la autoridad consideró que los agresores no portaban armas de fuego el día de los hechos y no ha tomado en cuenta el delito de tortura.

En efecto, el Ministerio Público se basó en una investigación de la Agencia Federal de Investigación en la cual le informaron

que el 6 de febrero de 2007 se entrevistaron con vecinos del lugar y que les dijeron *"no saber nada mucho menos ver personas armadas por esos rumbos".* En lugar de realizar investigaciones efectivas en materia de balística o de realizar peritajes que tuvieran como objetivo determinar si el sujeto señalado había disparado un arma de fuego, al Ministerio Público le pareció suficiente los dichos de unos vecinos que dijeron no saber nada, para acreditar que no había armas de fuego el día de la agresión.

En los hechos acreditados en la averiguación previa está establecida la participación de diversas autoridades del orden municipal que provocaron dolores y sufrimientos graves con el objetivo de coaccionar y castigar por determinados hechos realizados. El delito de tortura está tipificado en la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura del Estado de Oaxaca y señala que:

> *Comete el delito de tortura el servidor público estatal o municipal que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener del torturado o de un tercero, información o confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada; para obtener placer para sí o para algún tercero, o por cualquier otra razón basada en algún tipo de discriminación*

Sin embargo, el Ministerio Público no ha tomado en cuenta la posible comisión del delito de tortura tomando en cuenta un peritaje en materia psicológica que sostiene que Darío Campos no reúne los requisitos necesarios para diagnosticar un trastorno depresivo post traumático, sin embargo, no se toma en cuenta que en ninguna parte del tipo penal, ya sea local o federal[50], se menciona que debe de existir un trastorno depresivo para que

[50] Artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.- Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

se acredite la tortura. En dado caso, acreditar la existencia de un trastorno depresivo postraumático serviría para agravar o atenuar la pena, no para acreditar el tipo penal. De nueva cuenta, todo la investigación se encamina a encontrar elementos que hagan que la autoridad deje de conocer del asunto en lugar de comprobar el tipo penal de acuerdo a la conducta realizada por los responsables. En este contexto, se solicitan peritajes con respecto a las víctimas que no son necesarios y que sólo provocan un sentimiento de hartazgo en las mismas. Es así que la víctima además de sufrir las agresiones, tiene además que pasar por un procedimiento penal ineficaz, obsoleto y anquilosado, que lejos de impartir justicia trata a la víctima como si fuera victimario.

El Ministerio Público decidió consignar por el delito de abuso de autoridad[51], delito que es considerado no grave en el estado de Oaxaca. La posible comisión del delito de tortura ya no se tomó en cuenta.

Se debe de tomar en cuenta que para acreditar la comisión del delito de tortura deben de converger los siguientes elementos:

a) La calidad del sujeto activo como servidor público ya sea a nivel Estatal o Municipal.
b) Que con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos.
c) Que los dolores o sufrimientos tengan como objetivo obtener una información o confesión, castigar al torturado o coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada. O simplemente, para obtener un placer o cualquier otra razón basada en discriminación.

Sólo estos tres elementos son los que el tipo penal de tortura requiere para que se acredite la comisión del delito. En este

[51] Artículo 208 del Código Penal de Oaxaca: Comete los delitos a que este capítulo se refiere, el funcionario público, agente del Gobierno o su comisionado, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes:

II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare injustamente o la insultare, o emplee términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trate.

sentido, ha quedado establecido en la averiguación previa que ocurrieron detenciones realizados por servidores públicos de San Antonino Castillo Velasco, que infligieron dolores a periodistas de Radio Calenda y a los participantes de la asamblea, y que fueron obligados a firmar un documento en donde se comprometían a no realizar una conducta determinada.

El 20 de julio de 2007, la Procuraduría General de Justicia en el Estado de Oaxaca aceptó su competencia para conocer con respecto a las agresiones a los periodistas de la Radio Calenda[52]. El asunto pasa entonces al fuero local. Es de resaltar que por ser autoridades municipales los presuntos agresores, aumentan las sospechas de posibles actos de corrupción y connivencia entre las autoridades para realizar una investigación que no sea efectiva.

El caso de Radio Calenda ha presentado algunas complicaciones desde el punto de vista legal al estar implicados funcionarios de gobierno ligados a instancias de procuración de justicia. Por tanto, se han encontrado negligencias en la investigación que derivan en la falta de exhaustividad en la indagatoria. Se ha llegado al extremo, por ejemplo, de que cuando se ofreció como prueba un video que muestra parte de los hechos del 25 de enero, el Ministerio Público de Oaxaca solicitó una televisión y un reproductor de película con la finalidad de estar en condiciones de dar fe del contenido del video. Lo único que se puede concluir al respecto es que ha existido una intención deliberada de retrasar lo más posible la investigación, o si no existe mala fe lo que se concluye es una incapacidad grave de las autoridades para realizar una investigación que tenga patrones mínimos de calidad.

Estos detalles van generando un desgaste evidente en las víctimas y un cansancio que deriva del proceso de victimización que sufren nuevamente las víctimas en la investigación que no conduce a ningún lugar.

---

[52] Esta averiguación previa, se acumuló con otra que derivaba de los mismos hechos y que fue iniciada el 25 de enero de 2007.

Los periodistas de la radiodifusora comunitaria, Darío Campos y Emilio Santiago fueron víctimas de lesiones. Existieron amenazas en contra de los colaboradores de la radio, los funcionarios públicos cometieron conductas tipificadas como abuso de autoridad, tortura e incluso el entonces Presidente Municipal disparó un arma de fuego en contra del periodista comunitario Abel Sánchez.

El delito de lesiones está regulado en el artículo 271 del Código Penal de Oaxaca de la siguiente manera:

> *Artículo 271.- Bajo el nombre de lesiones se comprenden, no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deje huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa.*

El Ministerio Público, al hacer la valoración respectiva de la conducta realizada por los agresores, realizó la consignación al juez señalando que algunas de las lesiones sufridas por las víctimas, fueron con ventaja[53]. Sin embargo, el juez ha considerado que no existe ventaja cuando los agresores están armados con piedras, palos y armas de fuego y las víctimas son periodistas comunitarios en el ejercicio de sus labores, y que estaban "armados" con libretas y plumas para reportar sobre la asamblea popular que se llevaba a cabo en San Antonino Castillo Velasco.

En el procedimiento no se ha reconocido que la condición de periodista en los sujetos pasivos reviste de consideraciones especiales, en primer lugar debido a que se trata de un ataque en contra de la libertad de expresión que recae no sólo en los agredidos sino en la sociedad en su conjunto que ve lesionado

[53] Artículo 301 del Código Penal de Oaxaca.- Se entiende que hay ventaja:
I. Cuando el delincuente sea superior en fuerza física, al ofendido, y éste no se halle armado;
II. Cuando el infractor es superior por las armas que emplea, por su mayor destreza en el manejo de ellas o por el número de los que lo acompañan:
III. Cuando se vale de algún medio que debilite la defensa del ofendido;
IV. Cuando éste se halle inerme o caído y aquél armado o de pie

su derecho a la información. En este contexto, es imposible llegar a la conclusión de que no existe ventaja cuando un grupo está armado y su agresión la dirige en contra de periodistas comunitarios en ejercicio de sus labores.

El Ministerio Público fue omiso también en realizar las diligencias necesarias para probar que el ex Presidente Municipal realizó disparos de arma de fuego; por tanto, no consignó este evento ni siquiera como el delito de disparo de arma de fuego y ataque peligroso[54]. La falta de investigación debida es el primer elemento que conduce a la impunidad, lo que genera que el Estado mexicano no cumpla con sus obligaciones que ha adquirido en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos.

Después de que el Ministerio Público realizara la consignación, el juez ha demorado casi dos meses en librar las órdenes de aprehensión. Lo que refleja por una parte que el sistema judicial no funciona y está totalmente rebasado y por la otra, una posible negligencia. Por lo anterior, más allá de una fiscalía especial que atienda las agresiones contra periodistas, el primer paso debe estar dado en una reforma integral al procedimiento penal que elimine la impunidad.

Con fecha 12 de noviembre de 2008, en una reunión de seguimiento de medidas cautelares realizada en la ciudad de Oaxaca, se hizo del conocimiento del Estado mexicano que la mejor medida cautelar es la aplicación de la justicia. En este contexto, se solicitó se ejecutaran las órdenes de aprehensión que había obsequiado el juez mixto de primera instancia de Ocotlán, Oaxaca. Se ejecutaron las órdenes de aprehensión el 14 de noviembre de 2008 en un marco de irregularidades.

El mismo día en que se realizó una reunión de seguimiento de medidas cautelares -12 de noviembre de 2008- personal de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca hizo llegar la

---

[54] Artículo 284 del Código Penal de Oaxaca: Se aplicarán de seis meses a tres años de prisión y multa de cien a mil pesos:
I. Al que dispare sobre alguna persona un arma de fuego;
II. Al que ataque a alguien de tal manera que, en razón del arma empleada, de la fuerza o destreza del agresor, o de cualquiera otra circunstancia semejante, pueda producir como resultado la muerte.

minuta al comandante que ejecutaría las órdenes de aprehensión para que tuviera conocimiento de la importancia del asunto. El comandante acudió al día siguiente con el ayuntamiento de San Antonino Velasco para solicitar el apoyo de la policía municipal, y de manera ilegal, solicita vales de gasolina y la cantidad de $2,000 pesos.

El 14 de noviembre de 2008, el comandante comienza a ejecutar las órdenes de aprehensión. De una lista de 15 individuos sólo logra la detención de 4 personas: Nicandro Manuel López Sánchez (hermano de quien fuera Presidente Municipal el día de la agresión), Antonio Abel Córdoba López (funcionario público del Ayuntamiento del día de los hechos), Marco Aguilar Amador y Antonio Aguilar Mendoza.

Personal de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias lograron reunirse con el Presidente Municipal de San Antonino y con policías municipales que apoyaron al comandante que ejecutó las órdenes de aprehensión. Ellos refieren en primer lugar que el comandante solicitó vales de despensa y una cantidad en efectivo. Después de realizarse las cuatro primeras detenciones, un policía municipal observó que el comandante negociaba con el abogado de los agresores para detener el operativo.

Posteriormente, policías municipales se percatan de que el ex Presidente Municipal –Joel López Sánchez- sale escondido en un vehículo que conducía su esposa rumbo a la carretera que conduce a la ciudad de Oaxaca. Inician una persecución en la carretera pero el comandante ordena que se detengan y regresen, lo que permite la huida del ex Presidente Municipal.

Con fecha 20 de noviembre de 2008, el Juez Mixtos de primera instancia resolvió la situación jurídica de las 4 personas que fueron puestas a su disposición y les dictó auto de formal prisión por los delitos de lesiones y abuso de autoridad. Tomando en cuenta los argumentos ya expuestos anteriormente, se inició una apelación para que el juez considere el delito de lesiones graves cometido en perjuicio del periodista comunitaria Emilio Santiago y el delito de tortura que se cometió en contra de Darío Campos, también periodista comunitario.

El caso cuenta con medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, otorgadas el 16 de febrero de 2007, mismas que no han sido aplicadas de manera efectiva por el Estado mexicano. Cierto es lo anterior, pues las medidas han sido reducidas a otorgar teléfonos celulares a los beneficiarios así como a escasos rondines por parte de la policía. La radio Calenda se encuentra ubicada en una zona que carece de alumbrado, por lo que se ha solicitado el Estado que por razones de seguridad se instale un poste de luz a mitad de la calle, sin que hasta la fecha se tenga respuesta positiva de esta solicitud. Con fecha 23 de junio de 2008, el Estado mexicano informó en una reunión de seguimiento de medidas cautelares que a la siguiente semana quedaría instalado el alumbrado público, a la fecha no se cuenta con el servicio. Además, los rondines policíacos se han presentado de manera esporádica y se negó un sistema de circuito cerrado para la radiodifusora.

### 2.3.2. Radio Tierra y Libertad.

*A) Perfil de la radio.*

La radiodifusora comunitaria Tierra y Libertad estaba dirigida al sector de la población urbana marginal de la zona poniente en Monterrey, Nuevo León. La radiodifusión está dominada por el grupo Multimedios Estrellas de Oro dejando espacio sólo para tres radiodifusoras no comerciales, mismas que son propiedad de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad de Monterrey y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

La radio buscaba tener una programación plural y participativa que hiciera posible el acceso a la información de las personas de escasos recursos, que son principalmente trabajadoras obreras. Se trataban temas de derechos humanos en general y de defensa jurídica de los trabajadores. Su programación cubría la ausencia de radiodifusión cultural para las personas en situación de marginalidad, ya que las demás estaciones o eran comerciales o se dirigen a un público universitario.

*B) Contexto social.*

El fenómeno de la invasión y posesión de terrenos se empezó a acrecentar en Monterrey a partir de los años sesenta, cuando principalmente grupos y sindicatos ligados al Partido Revolucionario Institucional comenzaron a tomar terrenos bajo la anuencia de las autoridades que después aprovechaban la situación para utilizar a los posesionarios para fines de promoción política[55]. En 1973 más de mil familias comienzan a ocupar una zona del poniente de Monterrey ubicada en el Topo Chico, comienza así a gestarse la organización Tierra y Libertad, con grupos de personas migrantes y también del estado de Nuevo León que no tenían oportunidad de acceder a servicios de vivienda.

El proyecto se va gestando desde los ámbitos social, político, cultural, etc. En 1976 el gobierno estatal responde con la creación del Fomento Metropolitano de Monterrey, organización encargada de atender el problema de vivienda y evitar que las invasiones de terrenos aumentaran[56].

El gobernador de Nuevo León en esa época (1979-1985) ofrece regularizar los terrenos de los posesionarios de Tierra y Libertad. Esto provocó una discusión al interior del proyecto en donde un grupo quería regularizar los terrenos en base a leyes de prescripción y otro grupo proponía mantenerse como posesionarios al margen de la ley. Es así como en 1982 se funda la Asociación Civil Tierra y Libertad que se mantendrá al margen del Frente Popular Tierra y Libertad, que posteriormente estaría ligado al Partido del Trabajo.

La Asociación Civil Tierra y Libertad consigue en 1983 la regularización de sus terrenos a través de una expropiación que realizó el entonces gobernador Alfonso Martínez Domínguez. La regularización también implica la oportunidad de acceder a servicios básicos que antes no se podían conseguir.

---

[55] Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. *Gestión de áreas metropolitanas. El caso Monterrey* México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991. P. 117.

[56] Ibídem. P. 119.

La Asociación Civil comienza su recorrido en forma paralela y distanciada del Frente Popular. Dos organizaciones que nacieron del mismo movimiento social pero que el debate sobre la regularización de los terrenos separó. La Asociación Civil continuó con su proyecto social, buscando la creación de centros de salud y regularizar servicios básicos como el agua. En la actualidad agrupan a alrededor de 1800 familias.

*C) Descripción de las agresiones.*

En el año de 2002 solicitaron por escrito un permiso a las autoridades gubernamentales. Ante la falta de respuesta oportuna y la ausencia de un marco normativo que permita el reconocimiento de las radios comunitarias, así como la falta de políticas publicas que permitan a los ciudadanos operar y administrar sus propios medios de comunicación; y frente a la necesidad de un medio de comunicación que permita el desarrollo social, comenzaron las transmisiones de la radiodifusora comunitaria "Tierra y Libertad".

El 6 de junio de 2008 aproximadamente a las 18:00 horas, más de 100 elementos de la policía federal armados acudieron hasta las instalaciones de la radio para ejecutar la orden de cateo 54/2008 librada por el Juzgado de Distrito en materia penal en Monterrey, Nuevo León.

Llamaron a la puerta de la radio y a menos de dos minutos empezaron a derribarla de manera arbitraria con abuso de la fuerza, en contra de las tres personas que se encontraban en las instalaciones de la radio. Al encontrarse dentro de las instalaciones derribaron una segunda puerta y parte de la pared donde se encontraba Héctor Camero, Director de la Radio "Tierra y Libertad", y desconectaron la electricidad.

Héctor Camero quien se encontraba transmitiendo desde la cabina al percatarse de que habían derribado la primera puerta, en uso de los micrófonos llamo a los simpatizantes y asociados a hacer acto de presencia de manera pacifica, debido a la presencia de la policía.

A pesar que las autoridades establecen que ejecutaban la orden de cateo anteriormente señalada, no exhibieron ningún documento que los facultara para tal intervención, aseguraron los enseres y aparatos para la transmisión (transmisor y antena) así como dos computadoras, una consola y micrófonos (no considerados como enseres y aparatos para la transmisión) no dejaron copia de la diligencia, del equipo asegurado, ni citatorio alguno, lo anterior en contravención a la ley, violando con ello las garantías del debido proceso legal.

Debido al llamado a la comunidad se presentaron cerca de 400 personas que apoyan la radio, lo que permitió que no detuviesen al Director de la Radio Héctor Camero.

*D) Análisis jurídico.*

El caso de la radiodifusora Tierra y Libertad representa un ejemplo paradigmático de agresiones a radios comunitarias en México. En efecto, por primera vez se intenta aplicar una sanción penal a una radiodifusora comunitaria que opera sin permiso cuando antes se realizaba un procedimiento administrativo.

Aunque existe una imposibilidad jurídica de proceder por la vía penal, el Estado de todas formas criminaliza la libertad de expresión y el sólo inicio del procedimiento penal se establece como una amenaza para la radiodifusora Tierra y Libertad y para todas las demás radios comunitarias. Un procedimiento penal implica una serie de obstáculos e injusticias sistémicas que en este caso agravan los perjuicios con respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión

> *En consecuencia, el solo sometimiento a un plazo largo de juzgamiento en materia de castigo al ejercicio de la libertad de informar, no sólo importa una violación al derecho a un juicio justo, sino también a la libertad de expresión, por los efectos de autocensura que acarrea.*
> *Entonces, insistimos en que la incompatibilidad entre las previsiones penales y la Convención no está fundada en el efecto intimidatorio emergente de la aplicación de las eventuales condenas,*

> *sino en la existencia misma de la amenaza penal ante el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a informar, y la sujeción al proceso como pena de banquillo, además de otras inhibiciones consecuentes sobre el derecho de recibir, difundir e investigar informaciones y opiniones[57].*

De acuerdo al informe de la relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una forma de coartar la libertad de expresión es a través de la utilización de la legislación interna para iniciar procedimientos judiciales[58]. En el caso de la radio comunitaria Tierra y Libertad, la Secretaría de Gobernación presentó una denuncia que representa una amenaza para el ejercicio de la libertad de expresión. Se argumenta el uso, aprovechamiento o explotación de un bien nacional como lo es el espectro radioeléctrico sin el permiso correspondiente, de esta manera, se estaría en el tipo penal establecido en el artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales[59].

Se han establecido pláticas con funcionarios de la Secretaría de Gobernación para presentar nuestros argumentos en el sentido de que proceder por la vía penal en el caso de radios comunitarias que operen sin permiso, representa la criminalización de la libertad de expresión. Además, jurídicamente no puede proceder la vía penal y se deben analizar las alternativas para restringir lo menos posible el ejercicio de la libertad de expresión.

---

[57] Loreti, Damián Miguel. *América latina y la libertad de expresión*. Bogotá, Editorial Norma. 2005. P. 142.

[58] De acuerdo a la información que recibe la relatoría se advierte que los métodos más utilizados para coartar la libertad de expresión son las amenazas tanto físicas como psíquicas, los hostigamientos, intimidaciones y la utilización de la legislación interna para entablar acciones judiciales contra los medios de comunicación y los comunicadores sociales. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión.* 2003. Párr 6.

[59] Artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales.- La pena señalada en el artículo anterior se impondrá a quien use, aproveche o explote un bien que pertenece a la Nación, sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización, o celebrado contrato con la autoridad competente.

La respuesta que se ha recibido por parte de la Secretaría de Gobernación es que se trata de un asunto de legalidad, y ante la posible comisión de un delito ellos están en la obligación de denunciarlo ante la autoridad competente. Lo anterior demuestra la falta de visión y capacidad de las autoridades del Estado. Más allá de una visión estrecha en donde sólo se pueda vislumbrar un asunto de "legalidad", estamos ante un asunto de justicia que involucra uno de los derechos fundamentales del Estado democrático de derecho como lo es la libertad de expresión. Por lo tanto, lo que debió haber realizado la Secretaría de Gobernación antes de acudir a denunciar la comisión de un delito que no existe, era analizar la situación y determinar la manera menos restrictiva de lesionar el ejercicio de la libertad de expresión.

Con respecto al procedimiento criminal iniciado por la Secretaría de Gobernación en contra de la radiodifusora Tierra y Libertad se tienen dos posibles escenarios: o la autoridad no hizo un análisis de la situación para vislumbrar un asunto que involucra el ejercicio de un derecho o decidió amenazar los intentos por realizar formas comunitarias y no comerciales de comunicación.

Es imposible que el delito que se intenta perseguir pueda proceder debido a la existencia de una causal de exclusión del delito. En otras palabras, ante el ejercicio de un derecho como lo es la libertad de expresión, no puede existir el delito.

El artículo 15 del Código Penal Federal se establecen las causas de exclusión del delito, en su fracción sexta señala que:

> *Artículo 15.- El delito se excluye cuando:*
> *VI.- La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;* por tanto, siguiendo con lo establecido en el precepto anteriormente citado, comprobando que se está en ejercicio de un derecho, existiendo una necesidad racional del medio empleado para ejercerlo y que no se realiza para perjudicar a otro, se estaría en una causa de exclusión.

*(i) Ejercicio de un derecho*

De acuerdo a la siguiente tesis de jurisprudencia, existe un derecho preexistente al permiso para operar una radiodifusora. De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que existe un derecho antes de que se obtenga el permiso, y ese derecho se puede ejercer por medio de él.

> ***RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.***
> *La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquella como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras* **que a través de la autorización o permiso sólo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular** *en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, sólo se retira el obstáculo que impedía a aquél ejercer su derecho. Sin embargo, la Ley Federal de Radio y Televisión no utiliza los conceptos de concesión y permiso con las diferencias propias que en la doctrina suele atribuírseles, sino según el uso comercial o no de las estaciones de radio y televisión, no obstante que unas y otras aprovechan un bien del dominio público como lo es el espectro radioeléctrico para un uso determinado. Así, el artículo 13, segundo párrafo, de dicha Ley, establece que las estaciones comerciales requerirán concesión, mientras que las oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios requerirán permiso.* (Resaltado nuestro)
> ***Instancia:*** *Pleno.* ***Fuente:*** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Pág. 1085.* ***Tesis de Jurisprudencia.***

Habiendo establecido la existencia de un derecho preexistente al permiso, se tendrá que dilucidar sobre la naturaleza y los alcances de ese derecho. La tesis de jurisprudencia anteriormente citada es omisa en señalarnos el derecho –o derechos- a que nos estamos refiriendo. Sin embargo, es claro que uno de los derechos preexistentes es el derecho a la libertad de expresión. A este respecto, y como se sostiene en la opinión que a continuación se transcribe, la libertad constitucional de utilizar los medios de expresión incluyen a las radios. Esto lo debemos de entender por mayoría de razón a las radiodifusoras comunitarias como la que operábamos en donde no se tiene un fin de lucro y se busca ciudadanizar los medios de comunicación. En este orden de ideas, y de acuerdo a la siguiente interpretación del Tribunal Colegiado, el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no debe obstruir, la libertad de expresión incluida.

> ***LIBERTAD DE EXPRESION. RADIODIFUSORAS. CONCESIONES.*** *Conforme al artículo 6o. constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Ello se deriva de que, conforme a la filosofía que inspira nuestra Constitución,* ***el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no puede tocar, y esa esfera incluye la libertad de expresión, de comunicarse ideas.*** *La libre expresión es básica para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo, y en el que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el pueblo las ha facultado para hacer, en la propia Constitución. Y la inclusión de un derecho en ésta no implica que el Estado lo haya concedido a los ciudadanos, sino que éstos se lo reservaron y decidieron garantizar su ejercicio mediante la inclusión expresa de ese derecho en la propia ley fundamental, pues la Constitución otorga la garantía, no el derecho (artículos 1o. y 39). Y esa libertad de expresar las ideas y de comunicarlas, incluye lógicamente también las ideas filosóficas, científicas, artísticas, religiosas, etc., y todas las formas y maneras como esas ideas y expresiones artísticas pueden difundirse, lo que incluye la poesía, la música, etc... Ahora bien,* ***la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la***

***libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión. Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio*** *y la televisión. Y así como sería tiránico pensar que la autoridad legislativa secundaria o que la autoridad administrativa pudiesen limitar el número de publicaciones en el país, o en una región del país, a título de proteger económicamente a los empresarios de las publicaciones limitativamente permitidas, con lo que se favorecería un monopolio de la información, así también resulta contrario a la libertad constitucional, en principio, que se limite el uso de los canales de radio y televisión con vista a proteger el interés mercantil de las emisoras limitativamente permitidas. Sin embargo, como por las características de estos medios de comunicación, el número de canales utilizables tienen un límite técnico, es claro que el Congreso puede reglamentar el uso de esos canales, y concesionario; ya que se trata, además, del uso del espacio territorial y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, como lo afirma el artículo 1o. de la Ley de Radio y Televisión. Y como esos medios masivos de comunicación constituyen una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla, para el debido cumplimiento de su función social.* ***Pero, atento todo lo que se lleva dicho, esa vigilancia y ese cuidado no deben tender a limitar el número de canales en uso, con el objeto de proteger las utilidades mercantiles de quienes han obtenido una concesión, sino que debe ejercerse de manera que puedan ser utilizados todos los canales, independientemente de la conveniencia mercantil de los primeros concesionarios con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión: una vida democrática más plena,*** *y también una vida más plena*

*en los terrenos artísticos, filosófico de simple diversión, etc... Y sólo cuando esos altos fines puedan resultar afectados, es cuando se podrían limitar, razonando esto cuidadosamente, los canales utilizables. Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones y permisos de canales en uso, será el evitar que se forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, que pudieran atacar indebidamente la moral o atacar indebidamente la vida privada de las personas, cuando esas personas no sean públicas y cuando los ataques no tengan justificación constitucional.* ***Entender de otra forma la intención de la ley en el otorgamiento de concesiones y permisos, sería darle un contenido contrario a las disposiciones del artículo 6o. constitucional****. Por otra parte, cuando se va a otorgar una concesión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe hacer los estudios pertinentes, que deben referirse a los requisitos legales a satisfacer, a la seriedad de la instalación y de su programación y funcionamiento, y sobre todo, a que no se constituyan monopolios monocromáticos de tan importantes medios masivos de difusión, pues aún las estaciones comerciales difunden una ideología ciertamente, de manera directa o indirecta, al través del contenido de sus programas y anuncios. Y ese estudio que formulen las autoridades debe darse a conocer íntegramente a las personas e instituciones que pudieran resultar afectadas, para que estén en oportunidad real de presentar sus objeciones, en términos del artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con el artículo 14 constitucional; se violaría la garantía de audiencia de esos posibles afectados si tuviesen que formular sus objeciones a ciegas, sin conocer en su plenitud todos los elementos del estudio hecho por las autoridades. Por último, sobre esas objeciones las autoridades deben resolver en forma fundada y motivada, pues el artículo 16 constitucional exige que se funden y motiven las resoluciones que puedan causar alguna molestia a los gobernados, en sus derechos. O sea que aunque las autoridades deban resolver a su libre juicio, esto no quiere decir que puedan resolver caprichosamente y dero-*

*gando la garantía constitucional de fundamentación y motivación, ni que su juicio quede exento del control constitucional del juez de amparo, en términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal. Y si las autoridades no formulan los estudios pertinentes, o no los dan a conocer a los interesados, habrá de mandar reponer el procedimiento administrativo. Y si no fundan y motivan su resolución, incluyendo el rechazo de las objeciones, de manera que se trate de una violación formal (omisión absoluta de motivación o de fundamentación en ese aspecto), se deberá mandar reponer la resolución reclamada.* (Resaltado nuestro)
***Instancia:*** *Tribunales Colegiados de Circuito.* ***Fuente:*** *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 109-114 Sexta Parte. Pág. 120.* ***Tesis Aislada.***

Hemos establecido hasta ahora que anterior a que se otorgue un permiso de radiodifusión ya existe un derecho. Que ese derecho es el de la libertad de expresión y pasaremos ahora a establecer la radiodifusión como un soporte tecnológico que permite el ejercicio de la libertad de expresión.

La tesis precitada nos mostraba el camino de la defensa constitucional de la libertad de expresión ejercida a través de la radio. Sin embargo, el Estado mexicano ha sido omiso en generar una legislación que haga efectivo el derecho a la libertad de expresión para la radiodifusión comunitaria, lo que nos hacía estar en un estado de incertidumbre. En efecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en su informe anual del año 2006 legislar en materia de radiodifusión comunitaria y reservar parte del espectro a las radios comunitarias. En la actualidad, el Estado mexicano no ha cumplido con ésta recomendación.

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se debe entender en el marco del artículo 13 de la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos[60]. En

[60] Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso

este contexto, aunque se establecen recomendaciones que no son vinculantes para el Estado mexicano, se deben tomar en cuenta en el sentido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales; tal y como lo sostuvo el Pleno de la Corte en la siguiente interpretación:

> ***TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.***
> *La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho,* ***se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales,*** *en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.* (Resaltado nuestro).

---

de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

> ***Instancia:*** *Pleno.* ***Fuente:*** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXV, Abril de 2007. Pág. 6.*

Por otra parte, la legislación internacional en materia de derechos humanos suscrita por México es susceptible de ampliar las garantías constitucionales siguiendo con lo establecido en la siguiente tesis.

> ***TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.*** *Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Ahora bien,* ***cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen****, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.* (Resaltado nuestro)
> ***Instancia:*** *Tribunales Colegiados de Circuito.* ***Fuente:*** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 1896.* ***Tesis Aislada.***

Por tanto, debe hacerse una ponderación entre la restricción del ejercicio de la libertad de expresión que resulta de la aplicación del artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales y los tratados internacionales de derechos humanos que amplían el ejercicio de la libertad de expresión. En este orden de ideas, consideramos que la aplicación del artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales es una restricción del derecho a la libertad de expresión, misma que está prohibida por el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, la señal que manda el Estado es que cualquier intento por socializar los medios de comunicación, por hacerlos accesibles a la comunidad, por intentar vías no comerciales de radiodifusión será castigado severamente con pena privativa de la libertad.

*(ii) Necesidad racional del medio empleado para ejercer el derecho.*

La necesidad racional alude a la medida necesaria que se necesita para ejercer un derecho, en este caso el derecho a la libertad de expresión. Implica necesariamente una valoración subjetiva para determinar si existen otros medios para ejercer la libertad de expresión. En este orden de ideas, queda claro que la radiodifusión fue el medio empleado para ejercer el derecho, habrá entonces que analizar la necesidad racional de la radiodifusión para ejercer el derecho a la libertad de expresión.

La radiodifusora estaba ubicada en una zona marginal en el poniente de la ciudad de Monterrey, en este sentido, iba dirigida a personas de escasos recursos, que no han tenido oportunidades de educación, que se encuentran en situaciones de aislamiento y de pobreza. Muchos de ellos no saben leer ni escribir, por lo que los medios de comunicación escritos no les sirven. De esta manera, una radio comunitaria se erigía como una necesidad racional para utilizarse para ejercer el derecho a la libertad de expresión.

El Banco Mundial ha señalado que las radios comunitarias pueden ser un vehículo para el desarrollo participativo y puede contribuir a eliminar uno de los puntos claves de la pobreza: el aislamiento[61]. De esta forma, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de una radiodifusora comunitaria facilita el alcance de otros derechos humanos y fundamentales.

Siguiendo el estudio realizado por el Instituto del Banco Mundial en el libro *Radiodifusión, Voces y Responsabilidad*, la radiodifusión puede jugar un papel muy importante en el desarrollo de los países, además es considerada la mejor herramienta para llegar a los pobres y analfabetas[62].

---

[61] Instituto del Banco Mundial. *Civic voice: Empowering the poor through community radio*. (En línea) Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTCEERD/Resources/RADIObrief.pdf (Citado en 2/11/2008).

[62] Noticias del Banco Mundial. *Libro ofrece herramientas para promover radiodifusión independiente en países en desarrollo.* (En línea) Disponible en: http://go.worldbank.org/ZOV274MKG0 (Citado en 15/12/2008) 2 de mayo de 2008.

*(iii) Que el derecho que se ejerza no se realice con el sólo propósito de perjudicar a otro.*

El propósito al ejercer nuestro derecho a la libertad de expresión era satisfacer las necesidades de información y cultura general, sobre todo entre la población de escasos recursos económicos. Además se promovía el desarrollo social, los valores democráticos y la construcción de ciudadanía.

Por otra parte, la radiodifusora “Tierra y Libertad” se ubicaba el 90.9 de frecuencia nodulada precisamente para no perjudicar a otras estaciones con interferencias de señal y de esta manera se respetaba la separación de .4Mhz establecida en la NOM.

El derecho penal debe ser utilizado como la *ultima ratio* y cuando se haya fracasado en otras ramas del derecho. En efecto, el principio de subsidiariedad penal señala que si la protección del bien jurídico tutelado se puede realizar con medios menos lesivos, se tendrá que omitir la vía penal. En el caso que nos ocupa, el bien jurídico se encuentra bajo tutela de la Ley Federal de Radio y Televisión, que en su artículo 101 fracción XXIII menciona:

> *Artículo 101.- Constituyen infracciones a la presente ley:*
> …
> XXIII.- Operar o explotar estaciones de radiodifusión, sin contar con la previa concesión o permiso del Ejecutivo Federal.

Siendo tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, es menester analizar si nos encontramos en la concurrencia de bienes jurídicos y de hechos constitutivos de delito. De esta manera, la Ley General de Bienes Nacionales se refiere de manera general al uso, aprovechamiento, o explotación de un bien que pertenece a la Nación, sin haber obtenido previamente el permiso. Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión, de manera especial alude a la operación o explotación de estaciones de radiodifusión sin contar con previo permiso. Por tanto, *lex specialis derogat generali*, y la respuesta Estatal al hecho ilícito debe provenir del derecho administrativo. A igual

conclusión llegó el segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito en la siguiente interpretación.

> ***RADIOCOMUNICACIÓN, SISTEMAS DE. AL OPERAR SIN LA CONCESIÓN NECESARIA, LA SANCION APLICABLE LA CONTEMPLA LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.***
> *La Ley de Vías Generales de Comunicación reglamenta, entre otras cosas, las concesiones que se otorguen sobre servicios que se prestan en tratándose de líneas conductoras eléctricas, el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza. De ello se desprende* ***que si se operan sistemas de radiocomunicación sin la concesión o permiso aludidos, ello dará lugar a la imposición de las sanciones previstas por el citado ordenamiento legal, sin que sea aplicable en ese caso específico la Ley General de Bienes Nacionales****, puesto que de su articulado se advierte que esta legislación tutela la conservación, protección y administración sólo de bienes inmuebles propiedad de la Nación.*
> ***Instancia:*** *Tribunales Colegiados de Circuito.* ***Fuente:*** *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo XIV, Noviembre de 1994. Pág. 521.* ***Tesis Aislada.***

Aunque pudiera establecerse que tanto la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley General de Bienes Nacionales contemplan penas de distinta naturaleza y desde distintas perspectivas, esto no acontece así debido a que la perspectiva es la misma: la manifestación punitiva del Estado. Para acudir a la vía proporcionada por el derecho penal se necesitaría proteger un interés jurídico distinto y una sanción que fuera proporcional a la necesidad de protección adicional. Más aun, habiendo establecido que se está bajo la hipótesis del ejercicio de un derecho, a lo más que se podría concluir es que se está ejerciendo indebidamente un derecho, pero al no haber violencia de por medio no puede aplicarse el artículo 226 del Código Penal Federal.

## 2.4. OTROS CASOS, AGRESIONES RELACIONADAS CON OMISIONES DEL ESTADO.

### 2.4.1. Emisora La voz que rompe el silencio.

En el marco del encuentro de comunidades y organizaciones del primer aniversario de la creación del municipio autónomo de San Juan Copala, en la zona indígena triqui de Oaxaca**,** la radiodifusora comunitaria La Voz que Rompe el Silencio inició trasmisiones el 19 enero de 2008 en la frecuencia 94.9 de frecuencia modulada.

La creación de la radio es un proyecto que forma parte del municipio autónomo de San Juan Copala. Fue creada para informar sobre la realidad que se vive en la región triqui, para difundir lo que hacía el municipio autónomo, y sobre todo como un medio de apertura que pretendía romper el cerco que impide la comunicación con otras comunidades de Oaxaca. Uno de los temas que iniciaron las agresiones a la radio fue la denuncia de violaciones sexuales contra mujeres de la comunidad.

Existe un contexto de violencia social que se desarrolla en la zona desde hace décadas, ubicada en el punto trino o colindancia entre los Distritos de Juxtlahuaca, Tlaxiaco y Putla, Oaxaca[63]. Varias organizaciones sociales[64] que se remontan a la década de los setenta han entrado en conflicto con grupos caciquiles ligados a partidos políticos. La impunidad de los crímenes cometidos en los últimos años es un agravante que aumenta de forma alarmante la violación a los derechos humanos.

---

[63] *no es propio de estos años, sus orígenes se remontan más allá del siglo XIX y ha sido reiterado en el devenir del tiempo, mostrando facetas diversas de acuerdo a las condiciones sociales y políticas del momento* Comisión para la defensa de los derechos humanos del estado de Oaxaca*. Informe especial público. Caso: homicidio de teresa bautista merino y Felícitas Martínez Sánchez*. (En línea) Disponible en: http://www.cedhoax.org/informesesp/notainfesp1.html (Citado en 15/12/2008) Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 23 de Abril de 2008.

[64] Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), Unidad de Bienestar Social para la región Triqui (UBISORT), Movimiento de Unificación y Lucha Triqui Independiente (MULT-I).

Por otra parte, el Estado ha sido omiso en atender adecuadamente la situación de conflicto para evitar que la violencia continúe incrementándose. En este sentido, la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (CEDHOAX) ha señalado que:

> *este Organismo estima que las omisiones de los servidores públicos estatales y municipales de la zona, en materia de seguridad y procuración de justicia, no hacen más que generar impunidad y alientan a los particulares a ejercer violencia para reclamar sus derechos, propiciando que ésta se generalice en la zona, y que la mayoría de la población guarde silencio ente el temor de ser afectada, mientras otro sector puede aprovechar la situación para actuar ilegalmente, generando un círculo vicioso que crece día con día y que hoy podemos decir que ha llegado a límites inconcebibles*[65]

El 7 de abril de 2008 las periodistas comunitarias Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez se trasladaban junto con Faustino Vázquez Martínez, Cristina Martínez Flores y dos menores hacia San Juan Copala sobre una carretera de terracería. Durante el trayecto fueron emboscados por varios individuos armados, recibieron impactos de bala y el conductor perdió el control del vehículo. En la agresión, fallecieron las periodistas comunitarias Teresa Bautista y Felícitas Martínez. Además sufrieron lesiones Faustino Vásquez Martínez, su esposa Cristina Flores y sus dos hijos[66].

Felícitas Martínez y Teresa Bautista habían sido anteriormente amenazadas[67] de muerte junto a otros compañeros de la radio desde que empezaron sus transmisiones en enero de

---

[65] Comisión para la defensa de los derechos humanos del estado de Oaxaca*. Informe especial público…*Op. Cit.

[66] Gaceta Parlamentaria. Punto de acuerdo, relativo al asesinato de dos locutoras de la radio comunitaria la voz que rompe el silencio, a cargo de la Diputada Maricela Contreras Julián. Del grupo parlamentario del PRD. Palacio Legislativo de San Lázaro. año XI, número 2495-XI. 29 de abril de 2008.

[67] Fórmula Estados. *Pide Amnistía Internacional protección para periodistas*. Radio Fórmula. (En línea) Disponible en: www.radioformula.com.mx/entreten/rf2101.asp?ID=82519 (Citado en 15/12/2008) México, 30 de abril de 2008.

2007; sin embargo, por las condiciones de inseguridad y violencia que prevalecen en la zona no presentaron las denuncias ante las autoridades ministeriales.

Después del crimen, según el coordinador de la radio Jorge Albino Ortiz, "el gobierno del estado mandó amenazar a las familias de las locutoras para quedarse calladas ante los organismos nacionales e internacionales a cambio de dinero o de su vida..."[68] pues se supo que algunos funcionarios del gobierno del estado de Oaxaca se reunieron con las familias de las locutoras y les ofrecieron dinero a cambio de que no acudieran con las organizaciones defensoras de los derechos humanos y la libertad de expresión e incluso trascendió también que en esas pláticas se les llegó a intimidar para que no denunciaran los hechos.

Al respecto de los homicidios de las periodistas comunitarias, Koichiro Matsuura, Director General de la UNESO, señaló que "matar periodistas es un crimen odioso que causa un grave perjuicio a la sociedad en su conjunto, porque socava el derecho democrático de los ciudadanos a debatir las cuestiones de interés común disponiendo de información suficiente, y adoptar decisiones políticas con conocimiento de causa."[69]

Por las circunstancias anteriormente descritas, la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas y Consignaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado inició una averiguación previa. Por otra parte, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos comenzó de oficio un procedimiento de queja.

La primera diligencia llevada a cabo por las autoridades del Ministerio Público local, tenía por finalidad asegurar la zona y levantar los cuerpos de las periodistas fallecidas. Sin embargo, se tuvo que llevar a cabo en menos de 20 minutos y mediante una

---

[68] Matías, Pedro. *Acusan al gobierno de Oaxaca de Amenazar a familia de locutoras Triquis asesinadas*. Proceso. (En línea) Disponible en: http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=58591 (Citado en 15/12/2008) San Juan Copala Oaxaca, 16 de abril (apro) 2008.

[69] Comunicado de Prensa de la UNESCO Nº 2008 – 26. Apud. Comunicado de prensa. AMARC, Artículo 19, Reporteros sin fronteras*. Misión Internacional visita México para conocer agresiones en contra de periodistas*. (En línea) Disponible en: http://www.cencos.org/es/node/18286 (Citado en 14/12/2008) 15 de abril de 2008.

serie de irregularidades que impidieron se recabaran los elementos necesarios para la investigación y posterior esclarecimiento de los hechos. En efecto, los policías y elementos del Ministerio Público que acudieron al lugar de los hechos refirieron que la zona era muy peligrosa y que no podían quedarse más tiempo.

La CEDHOAX inició de manera oficiosa un procedimiento de queja. Entre otras cosas, se consiguió que los sobrevivientes al ataque tuvieran medidas cautelares implementadas por la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca[70], que posteriormente se buscó que fueran extendidas a otros integrantes de la radiodifusora. La CEDHOAX instó a diversas autoridades a sentar las bases para un diálogo constructivo, en la inteligencia de que en un contexto de conflicto social arraigado la solución al conflicto no sólo pasa por el terreno judicial. De esta manera, se solicitó a la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca que coadyuvara en el diálogo entre las distintas organizaciones sociales; a los Gobiernos Municipales de la Zona Triqui a realizar conciliaciones para resolver los conflictos; a la Procuraduría General de Justicia del Estado a investigar y a la Secretaría De Protección Ciudadana del Estado brindar seguridad en la zona[71]. Posteriormente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ejerció su facultad de atracción para conocer del caso, a la fecha se encuentra en estudio pendiente de resolución.

Por otra parte, el informe de la Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación (Misión Internacional), estableció que los esfuerzos de las autoridades de Oaxaca que estuvieron a cargo de las investigaciones estuvieron enfocados en ubicar los hechos en el contexto de violencia que se vive en esa región y en desacreditar el trabajo que realizaban las comunicadoras. En este contexto, se buscaba desligar el ataque al tema de la libertad de expresión y negar la calidad de periodistas debido a que colaboraban en un medio comunitario. Tanto la investigación de

---

[70] Comisión para la defensa de los derechos humanos del estado de Oaxaca. *Informe especial público…*Op. Cit.

[71] Ídem.

la Procuraduría de Justicia del Estado como el informe realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos también fueron redactados con un enfoque similar[72].

En abril del 2008 la Asociación Mundial de Radios Comunitarias AMARC- México solicitó a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, la atracción e investigación del asesinato de las periodistas Teresa Bautista y Felicitas Martínez Sánchez. En respuesta, el Fiscal Dr. Octavio Alberto Orellana Wiarco, titular de la Fiscalía indico lo siguiente:

> *Al día de hoy se han realizado actualizaciones de dicha información y de las investigaciones realizadas se desprende que, ambas mujeres no tenían la actividad de comunicadoras, reporteras o locutoras de la radioemisora antes citada y que su muerte se debió a rencillas entre Organizaciones Sociales Rivales de la región Trique.*
> *Por lo anterior, esta Fiscalía no es la autoridad competente para dar seguimiento a este asunto, ya que conforme a los supuestos establecidos en el Acuerdo A/031/06 emitido por el C. Procurador General de la República, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Febrero de 2006, no se acredita la calidad de periodistas de estas dos mujeres, y a la fecha se encuentra en la competencia del fuero común, por lo que le informo que la Fiscalía ha realizado las acciones correspondientes al asunto, dándole trámite de respuesta a los escritos de los dos peticionarios.*[73]

La falta de reconocimiento de la calidad de periodistas se modificaría tras el reconocimiento post mortem otorgado por el Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo a las dos comunicadoras el 23 de abril del 2008[74]. Además con el exhorto

[72] Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y medios de comunicación. *La Sombra de la impunidad*.. Op. Cit. P. 27.

[73] Octavio Alberto Orellana Wiarco. Oficio no. SDHAVSC/FEADP/0420/08, de fecha 25 de abril de 2008, en contestación al escrito presentado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, mediante el cual se solicita la investigación del asesinato de las periodistas Teresa Bautista y Felicitas Martínez Sánchez.

[74] Difusión Cencos. *Ganadores del premio nacional de periodismo 2007*. (En línea) Disponible en: http://www.cencos.org/es/node/18335 (Citado en 15/12/2008) México D.F., 23 de abril de 2008.

realizado por el Senado de la República a la Procuraduría General de la República para que a través de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos en contra de Periodistas se atrajeran las investigaciones sobre el asesinato de las periodistas Felicitas Martínez Sánchez y Teresa Bautista Merino[75].

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de Periodistas ejerció la facultad de atracción sobre la averiguación previa el 16 de mayo de 2008. De esta manera, la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca declinó su competencia para conocer del asunto y remitió todas las actuaciones al fuero federal.

Dentro de la averiguación previa en el fuero federal, se han realizado peritajes en criminalística, peritaje sobre la posición de los posibles tiradores y las víctimas, se realizó una inspección ocular sobre el vehículo, una recalificación de lesiones sobre las víctimas para ubicar la trayectoria de los disparos, se reconoció la calidad de locutoras de las victimas. La Fiscalía solicitó a Procuraduría General de la República de la delegación estatal se investigue como un delito cometido contra periodistas.

Los agentes ministeriales refieren que no han podido realizar sus investigaciones por el riesgo y la violencia que prevalece en la zona donde ocurrieron los hechos. Sin embargo, los conflictos políticos en la región y las valoraciones de seguridad no pueden ser tomadas como excusas al momento de realizar una investigación de tal envergadura.

Por otra parte, el fiscal para la atención de delitos contra periodistas, señaló en diciembre de 2008, que no hay relación entre los homicidios y la actividad periodística que realizaban las periodistas comunitarias triquis[76]. La aseveración del fiscal

---

[75] Gaceta del Senado. *Dictamen con punto de acuerdo en relación a la situación de la violencia y discriminación en contra de las mujeres y sobre la situación de la libertad de expresión en el estado de Oaxaca*. Primera Comisión. Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia. No. 5 Año 2008, Miércoles 21 de Mayo2

[76] Castillo García, Gustavo. *Minimiza Orellana Wiarco la ola de agresiones contra periodistas*. Periódico La Jornada. (En línea) Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2008/12/10/index.php?section=politica&article=017n1pol (Citado en 15/12/2008) 10 de diciembre de 2008.

carece de todo fundamento al no haberse agotado todas las líneas de investigación, además, si no se tiene el conocimiento acerca de la identidad de los responsables, es imposible negar la relación con la actividad periodística.

Con fecha 21 de abril de 2008, en una reunión llevada a cabo a solicitud de la Misión Internacional y para atender, entre otras cosas, el asunto de las periodistas triquis, Juan de Dios Castro, quien funge como Subprocurador General de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de la República, acusó a la vicepresidenta internacional de AMARC Aleida Calleja, como una "enemiga del Estado", ante su petición de las comunicadoras fueran reconocidas como periodistas y que la Fiscalía Especial de Delitos en contra de Periodistas atrajera el caso. Actitudes como las tomadas por Juan de Dios Castro resumen muchas de las acciones que toma el Estado en torno a las agresiones en contra de comunicadores, esto es, antes de realizar una investigación efectiva basada en un ataque a la libertad de expresión se buscan excusas para no conocer del asunto.

## 2.5. OTROS CASOS, AGRESIONES RELACIONADAS CON ACCIONES DEL ESTADO.

### 2.5.1. Zaachila Radio.

Zaachila Radio surge a finales de julio del año de 2006 en medio del conflicto social que se presentaba en Oaxaca. Se encuentra ubicada en el barrio de San Jacinto y transmite su programación diariamente de las 12:00 a las 20:00 horas a través del 94.1 de frecuencia modulada. Transmite con una potencia de 150 watts y cubren 15 kilómetros a la redonda.

Esta radio se crea dentro del movimiento social que exigía la salida del Gobernador Ulises Ruiz y del Presidente Municipal de Zaachila, José Coronel Martínez. En un primer momento, Zaachila Radio se convierte en la voz de un movimiento social que no encontraba su reflejo en los medios de comunicación comerciales y de estado. De esta manera, durante el conflicto de Oaxaca

en 2006 no sólo se enfrentaban los miembros del magisterio y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca frente a las autoridades, sino que también había un enfrentamiento entre los medios de comunicación. La polarización llegaba así, a las distintas radiodifusoras que cubrían el conflicto. Y ante la falta de una cobertura informativa veraz e imparcial, el movimiento social generó sus propias herramientas de comunicación.

Conforme al conflicto en Oaxaca empieza a descender en intensidad, los objetivos de Zaachila Radio se comienzan a replantear. En sus inicios la radio se enfocaba a ser un medio informativo con respecto a la situación que se vivía en Oaxaca relacionado el magisterio y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca; después, la radio comienza a diseñar una programación para atender las necesidades culturales de la población.

Zaachila es un municipio ubicado al sur del estado de Oaxaca que fue cuna de la civilización zapoteca. La población de Zaachila se empezó a integrar activamente al movimiento social después de que en junio de 2006 los maestros que protestaban en la plaza central de Oaxaca fueran desalojados de manera violenta. La represión que significó el desalojo, representó un punto de inflexión que significó el desconocimiento de varias autoridades y la creación de ayuntamientos populares.

Un mes después de la represión sufrida, la población en Zaachila comienza a manifestarse a través de la realización de la primera asamblea popular, en donde se analiza la gestión del Presidente Municipal José Coronel Martínez y se analizan posibles actos de corrupción[77] y acciones que lo vinculaban con la represión de junio de 2006 en el centro de Oaxaca. Posteriormente, siguió habiendo reuniones y asambleas populares en donde se decidió que el Presidente Municipal José Coronel Martínez debía abandonar su cargo[78].

El Presidente Municipal Coronel Martínez se retiró de facto de su cargo, se refugió en un municipio aledaño y desde ahí

---

[77] Coronel Martínez ha estado acusado de enriquecimiento ilícito.

[78] La información presentada se obtuvo a través de entrevistas que ha realizado la Asociación Mundial de Radios Comunitarias a los colaboradores de Radio Zaachila así como con habitantes de la comunidad.

mencionaba que seguía gobernando para el pueblo que lo eligió. Posteriormente, en febrero de 2007 se declara la desaparición de poderes en Zaachila, el gobierno estatal designa a un administrador para gobernar y nombra a Coronel Martínez como delegado de gobierno para los Valles Centrales. De esta manera, el pueblo toma entonces las oficinas municipales. El conflicto general de Oaxaca en donde se exige la salida del gobernador Ulises Ruiz, se desarrolla también paralelamente en Zaachila en donde además se exige la salida del Presidente Municipal José Coronel Martínez.

El movimiento popular que obligó a retirarse de las oficinas de gobierno al Presidente Municipal, fue analizando las herramientas que se utilizarían para comunicar sus propuestas y ser una alternativa de difusión con respecto a la problemática social en Oaxaca. En efecto, la lucha por la democratización de los medios de comunicación fue una lucha paralela que se vivió en el estado de Oaxaca. Es en este contexto de enfrentamientos en el que se desarrolla Zaachila Radio, y en conjunto con el Frente de Barrios, la Coordinadora de Mujeres por Zaachila, el Colectivo de Jóvenes en Resistencia y el Frente Educativo Zaachilense.

En octubre de 2007 se realizaron elecciones en Zaachila quedando como ganador por un estrecho margen de 84 votos Noé Pérez Martínez del PRI y se argumenta fraude por los grupos opositores. El segundo lugar correspondió a Manuel González Tomás, candidato del Partido Alternativa Socialdemócrata y colaborador de la radio. Posteriormente viene un periodo de negociaciones en donde el nuevo ayuntamiento presidido por Noé Pérez busca que sectores del movimiento social se integren al gobierno. Sin embargo, los diálogos no llegan a buenos términos y se rompen las conversaciones, seguirían una serie de confrontaciones entre las autoridades municipales y estatales en contra del movimiento social y de la radio.

A través de panfletos, declaraciones a la prensa y pintas en bardas de la comunidad de Zaachila, las autoridades municipales amenazan con cerrar la radio. El Presidente Municipal llegó a declarar al periódico “A diario”, que se debería desaparecer Zaachila Radio. Ante esto, la AMARC y Artículo 19, realizaron

un comunicado de prensa en donde se señalaba que "el permitir la libertad de expresión no debe ser visto como una deferencia de los gobiernos hacia la población, sino que es una obligación y compromiso del Estado mexicano el respetar y garantizar este derecho, consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos" [79].

El 20 de junio de 2008, el gobernador Ulises Ruiz intenta visitar Zaachila a invitación del Presidente Municipal Noé Pérez. La comunidad de Zaachila se organiza para impedir la visita del gobernador, la asamblea de la comunidad acordó cerrar las calles y realizar una manifestación en contra de la visita del gobernador. Posteriormente, la policía comienza a realizar vallas para permitir el acceso de las autoridades municipales. Es este momento, es que inician las agresiones.

Durante las agresiones, Natalio Pérez, padre del Presidente Municipal de Zaachila dispara en contra de los manifestantes. Existen grabaciones en donde se observa claramente que Natalio Pérez saca un arma de fuego de su cinturón y comienza a realizar disparos de manera directa en contra de la gente. El video puede ser visto en: http://es.youtube.com/watch?v=xBPEXVfMN6Y.

En la siguiente dirección electrónica se puede observar la llegada de un autobús junto con un grupo de personas que comenzaban a provocar a la población, y se observa también al padre del presidente municipal realizando disparos no al aire, sino en contra de los manifestantes. http://es.youtube.com/watch?v=RYOelQ1JGSs.

Por los hechos anteriormente descritos se iniciaron averiguaciones previas en contra tanto de las autoridades municipales como en contra de diversos sectores de la población, entre ellos colaboradores de la radio comunitaria. A pesar de la

[79] Asociación Mundial de Radios Comunitarias y Artículo 19. Comunicado de prensa. *Presidente Municipal de Zaachila, Oaxaca, amenaza a la radio comunitaria Zaachila Radio*. (En línea) Disponible en: http://ch.indymedia.org/media/2008/06//61183.pdf (Citado en 15/12/2008) 26 de junio de 2008.

evidencia concreta y del video en donde se observa claramente al padre del Presidente Municipal sacar una pistola de su cinturón y disparar en varias ocasiones, las averiguaciones no han avanzado con la celeridad debida.

Las agresiones en contra de comunicadores de Zaachila Radio se intensificaron la madrugada del 27 de julio de 2008 cuando fueron baleadas las casas de los colaboradores de Zaachila Radio[80]. Melesio Melchor Ángeles y su familia despertaron la madrugada del 27 de julio escuchando sonidos de bala que impactaban en la fachada de su domicilio. Uno de los disparos se alojó en la barda de su casa y dos más rompieron una de las ventanas. Se encontraron tres casquillos percutidos de calibre .9 milímetros, que son del uso exclusivo del ejército[81]. Melesio Melchor Ángeles tiene un programa semanal en Zaachila Radio y ha denunciado la mala actuación de la policía municipal. En la misma madrugada del 27 de julio de 2008, la casa donde habitaba anteriormente Jorge Aragón Martínez también recibió impactos de bala calibre 9 y 22 milímetros y 38 súper, que son de uso exclusivo del ejército[82]. Los impactos de las balas se incrustaron en la puerta de acceso y en la pared que se encuentra al lado de la puerta. Jorge Aragón conduce un programa en Zaachila Radio denominado "Cuidemos el agua".

Se sostuvo una reunión de trabajo en la ciudad de Oaxaca con Noé Pérez (actual Presidente Municipal de Zaachila), quien se quejó de los comentarios que hacían en la emisora en contra de la administración municipal. Se le informó que podía utilizar su derecho de réplica en la radio, e incluso, se le podían abrir los micrófonos para que realizara algún programa en la radio. El Presidente Municipal rechazó la propuesta. Finalmente después de sostener varias reuniones con las autoridades del gobierno de Oaxaca, no hubo ni un sólo acto de agresión más, lo cual

---

[80] Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Artículo 19, Reporteros Sin Fronteras. *Acción urgente. Atentado a Zaachila Radio*. (En línea). Disponible en: http://legislaciones.item.org.uy/files/ACCI%C3%93N_URGENTE_atentadoZaachila05082008.pdf (Citado en 12/12/2008) 28 de julio de 2008.

[81] Artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

[82] *Ídem*.

deja suspicacias sobre el origen de dichos eventos anónimos de intimidación contra la radio, tales como los balazos a las casas de los integrantes de la radio.

### 2.5.2. Radio Xalli.

La Radio Comunitaria Xalli, ubicada en Xaltepec, Palmar del Bravo, Puebla, empezó sus transmisiones el 17 de agosto de 1982, iniciando además, la construcción de alianzas para la obtención de permiso por parte de las autoridades. En el año 1990 cerraron transmisiones con la intención de consolidar el proyecto. En 1994 iniciaron relaciones con la caravana zapatista para “todos todo”, que realizaba ayuda humanitaria para los desplazados de Chiapas. En 2002 entregaron una carta al presidente Vicente Fox solicitando un permiso para radiodifusión, el presidente giró oficio a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaría de Gobernación para que se les otorgue concesión, no el permiso solicitado, la respuesta de las autoridades fue que se presentara la documentación. Sin embargo, los términos y requisitos estaban fuera de las posibilidades reales del proyecto sin que existiera un recurso adecuado y accesible para una comunidad campesina que pretendía ejercer su derecho al ejercicio de la libertad de expresión. Con la ayuda de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México, comenzaron a realizar los requisitos para solicitar un permiso y actualmente están en la espera de la resolución.

La radio transmitía con 30 watts de potencia y atendía a la comunidad de Xaltepec y a otros doce municipios más a los que llegaba su señal en el estado de Puebla, realizaban programas de orientación, informativos y críticas de naturaleza política. En noviembre del 2007, en un contexto electoral, simpatizantes relacionados con el Partido Revolucionario Institucional amenazaban con cerrar la radio.

Con fecha 2 de octubre de 2007 y siendo las 14:30 horas, arribaron hasta las instalaciones de Radio Xalli, un grupo de 10 personas presentándose como trabajadores de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y por medio del uso de la

fuerza impidieron la salida de dos personas que se encontraban adentro en las instalaciones. Los miembros de la COFETEL no se identificaron plenamente y no permitieron a las personas que se encontraban en la radio leer sus credenciales.

Procedieron al aseguramiento de los bienes, cortaron el cable de la antena y aseguraron el equipo necesario para la transmisión que dentro del procedimiento legal es permitido. Sin embargo, se excedieron en sus facultades debido a que también aseguraron equipo que no es necesario para la transmisión, por ejemplo dos computadoras.

A las dos personas que se encontraban en las instalaciones los hicieron firmar un documento con la calidad de testigos sin permitirles leerlo, aclarando que tenían diez días para entregar su defensa, ellos les mencionaron que estaba en tramite pero hicieron caso omiso.

En contravención al artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo[83] no se dejó copia de la diligencia, ni del inventario de lo incautado. No dejaron copia de inspección o acta administrativa.

El 15 de noviembre del 2007 se notifico la resolución de la COFETEL, que imponía a Radio Xalli una multa por $25,285.00 pesos, declarando a favor de la Nación los equipos asegurados, no obstante que algunos de ellos no eran necesarios para la transmisión.

La base legal para proceder al desmantelamiento de una radio comunitaria que opera sin permiso está dada por el artículo 103 fracción XXIII de la Ley Federal de Radio y Televisión que establece que operar o explotar una estación de radiodifusión sin contar con concesión o permiso, es una infracción a la ley. Sin embargo, el procedimiento administrativo debe respetar la

---

[83] Artículo 66.- De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos. De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.

garantía del debido proceso y no sólo utilizar la normatividad jurídica para esconder una forma de amenaza y amedrentamiento hacia un medio comunitario.

Un mes después de que se desmanteló la emisora, se realizaron elecciones para elegir a presidentes municipales y para el Congreso del Estado. Esta situación, hace suponer que el desmantelamiento se presentó para silenciar la pluralidad de información que proporcionaba radio Xalli y favorecer a ciertos partidos políticos y candidatos. Existe una gran cantidad de radios comerciales y religiosas que no son desmanteladas por el Estado mexicano, lo que lleva a la conclusión que la aplicación de la ley es discrecional y sólo para beneficiar a algunos intereses o silenciar la voz de quienes optan por la pluralidad de información.

### 2.5.3. Radio Ñomndaa.

La radio indígena Ñomndaa está ubicada en la comunidad de Suljaa', Xochistlahuaca en la costa chica del estado de Guerrero. La palabra Ñomndaa es parte del idioma amuzgo y significa la palabra del agua.

Con fecha 20 de diciembre de 2004, Radio Ñomndaa comenzó sus transmisiones desde el 100.1 de frecuencia modulada. La cabina de transmisión se ubica en el cerro de las Flores y su programación se realiza mayoritariamente en el idioma amuzgo.

Tienen como finalidad promover la cultura de los amuzgos, que es mayoritaria en la región, aunque también existen grupos mixtecos y nahuátl. La radiodifusora abarca tres municipios. Con fecha 20 de noviembre de 2002, los habitantes del municipio Suljaa´Xochistlahuaca establecieron un gobierno municipal de acuerdo al derecho consuetudinario[84]. En esta fecha, realizaron una asamblea comunitaria en donde fueron nombrados siete autoridades tradicionales que son las que se encargarían del gobierno en las comunidades.

[84] Autoridades tradicionales del municipio de Xochistlahuaca. *El pueblo indígena amuzgo de Guerrero reestablece el autogobierno*. (En línea) Disponible en: http://www.nodo50.org/pchiapas/mexico/noticias/amuzgo.htm (Citado en 10/11/2008) 2 de diciembre de 2002.

Las autoridades tradicionales argumentan que el régimen de partidos políticos impuesto por el Estado mexicano sólo ha servido para conformar gobiernos caciquiles y corruptos. La situación que se vive en esta región es similar a la de muchas partes en México[85], es decir, la actuación de los partidos políticos y los grupos de poder entorno a ellos va produciendo descontentos en la población, que además de no verse reflejados en un sistema de partidos, la corrupción y los elementos de dominación van provocando que se generen sistemas de autogobierno y desarrollados dentro del contexto de su cultura.

La radiodifusora Ñomndaa se formó desde la comunidad y por tanto cuenta con el apoyo de ella. Sin embargo, la labor comunitaria que realizan se ha visto obstaculizada tanto por autoridades a nivel local, estatal y federal. La radio comunitaria ha sufrido diversas agresiones: en agosto del 2007 uno de sus fundadores fue encarcelado acusado de cometer el delito de privación ilegal de la libertad[86], además han tenido que soportar vuelos de avionetas del ejército, inspecciones de militares y de efectivos de la Agencia Federal de Investigación, etc.[87]

El día 10 de julio del año de 2008, aproximadamente 40 elementos de la Agencia Federal de Investigaciones (con armas de grueso calibre a la mano) y personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes acudieron alrededor del mediodía a las instalaciones de la radiodifusora, con la orden de desmantelar la radio y asegurar el equipo de transmisión. La misma comunidad, al percatarse de la presencia de la policía federal, dio aviso a la

---

[85] Vid. el contexto social en el caso Nnandiá.

[86] Radio Jen Poj. *Detienen a coordinador de Radio Ñomndaa de Xochistlahuaca Guerrero*. (En línea) Disponible en: http://www.radiojenpoj.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=64 (Citado en 10/11/2008) 11 de agosto de 2007.

[87] Amarc-México, Artículo 19, Cencos, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, AMEDI. *Cierre de la radio comunitaria Ñomndaa*. (En línea) Disponible en:
http://amarcmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=1 (Citado en 15/12/2008) 11 de julio de 2008.
Vid. también *Comunicado de Tlachinollan por el intento de clausura de Radio Ñomndaa*, la palabra del agua. (En línea) Disponible en: http://lapalabradelagua.org/Members/Cachy/comunicado-de-tlachinollan-por-radio-nomndaa.

radio para que ellos a su vez, llamaran a la comunidad a manifestarse en contra del posible cierre.

Las autoridades comenzaron a tomar fotografías desde el cerro de las Flores y de manera prepotente ordenaban a la gente que se comenzaba a juntar que se retiraran del lugar. Además, personas de la población acudían con cámaras para registrar y documentar las acciones de las autoridades. Ante esto, la policía amenazaba con retirar los equipos fotográficos e incluso cerraron la calle que conduce hasta la radiodifusora. Sin embargo, la gente comenzaba a llegar para impedir el cierre de la radio comunitaria. Entre ellos estaban los colaboradores de la radio, los integrantes del Comité Directivo y los integrantes del Comisariado Ejidal.

Los elementos de la Agencia Federal de Investigaciones se confrontaron verbalmente con la gente de la comunidad durante aproximadamente dos horas, en las cuales también mencionaban que se estaba cometiendo un delito federal por no contar con el permiso para operar una radiodifusora, ante una mayor presencia de la gente de la comunidad, la autoridad decidió retirarse del lugar sin llevarse el equipo. Las acciones de las autoridades ocasionaron que el transmisor y la computadora que se utilizaban para realizar las labores de la radiodifusora comunitaria se hayan quemado. Por tanto, las transmisiones se tuvieron que suspender. En la dirección electrónica (http://www.youtube.com/watch?v=AAZiTnmrF5Y), se puede apreciar el momento cuando se realizaba el operativo. En un momento se escucha a un elemento al parecer de la Agencia Federal de Investigaciones discutir con un miembro de la comunidad. La conversación se suscita como sigue:

*AFI. ¿Dónde nació usted?*
*Ñomndaa: Yo nací aquí.*
*AFI: En la República Mexicana.*
*Ñomndaa: En la República Mexicana.*
*AFI: Al momento que usted fue registrado, tomó conciencia como ciudadano…Ciudadano mexicano que se sustenta en que va a respetar todas las leyes que se emanan de nuestra Constitución.*

*Ñomndaa: Leyes que desconocen mis derechos.*
*AFI: Entonces váyase a otro país.*

El elemento de la AFI se refería al artículo 27 de la Constitución del cual se deriva que el espectro radioeléctrico es un bien nacional, y que para su uso se requiere permiso o concesión.

Después de que se retiraron los elementos de la policía y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la comunidad se reunió para platicar de la situación. Una mujer de la comunidad mencionó:

*"Nosotras por ser mujeres tenemos el derecho de venir y estar en nuestra radio, digo nuestra porque está en nuestro pueblo, en nuestra casa.*
*Antes no conocíamos lo que era la radio, yo ya estoy vieja y no conocía la radio pero ahora ya la conozco. Y doy gracias que pudimos obtener el equipo que tenemos en el pueblo*
*Agradezco que hayan acudido, llegaron como el viento[88]"*

Aún cuando el artículo 2º de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para operar sus propios medios de comunicación, no existe una ley reglamentaria, en este caso la Ley Federal de Radio y Televisión, que lo haga efectivo. Con este tipo de operativos, el Estado mexicano incumple sus compromisos y refleja su incapacidad para comprender la labor que realizan las radios comunitarias y el derecho de los pueblos indígenas. En efecto, el desconocimiento con respecto a la labor social y a favor del desarrollo que realizan, ocasiona que se les pueda percibir como criminales y realizar un operativo en el marco de un procedimiento penal y con uso excesivo de la fuerza. Consideramos que se debe plantear un debate de fondo que analice el aumento de radiodifusoras comunitarias que operan sin permiso, pues la política represiva no es la solución a un problema de fondo, que encuentra su raíz en el incumplimiento de la obligación del

[88] Vid. http://www.youtube.com/watch?v=AAZiTnmrF5Y

Estado para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, de acuerdo a la Constitución y a los tratados en la materia que suscrito y ratificado.

El Estado mexicano debe garantizar el derecho a la comunicación, que es una necesidad básica de la población, a través de un marco normativo que de igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población, sobre la base de la asignación de frecuencias de manera equitativa y democrática.

### 2.5.4. Radio Bemba.

Radio Bemba es una radiodifusora alternativa, independiente y comunitaria ubicada en el norte de México en Hermosillo, Sonora. Comenzaron transmisiones a partir de noviembre de 2000 después de haber recorrido ya un camino a través del proyecto “el Filo”. Como en todo proceso de apertura de una radio comunitaria, vivieron los obstáculos propios de la ausencia de la legislación y de condiciones que favorezcan el desarrollo de la radio. Para el año de 2004 conseguían el permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Parte de la programación de Radio Bemba se dirige a la población joven que habita en las zonas marginadas de Hermosillo, Sonora. La barra programática de Radio Bemba se desarrolla a través de las siguientes categorías: Cultura alternativa, derechos humanos, ecología, equidad de género, medio ambiente, migración y derechos sexuales y reproductivos.

El gobierno del estado en diciembre del 2006 anunció la construcción del complejo cultural Musas (música, arte y exposiciones) en el parque Villa de Seris, que cubre un área aproximada de 3.5 hectáreas y alrededor de 600 árboles. El proyecto ha generado el rechazo por parte de un sector de la población que alega la destrucción de una zona ecológica, y que el proyecto pudiera ser realizado en otra zona en el que no se perjudique al medio ambiente. El proyecto impulsado desde la administración estatal de Sonora, pretende invertir cerca de 300 millones de pesos en un corredor turístico de aproximadamente 20 mil metros cuadrados y que incluiría un centro de

exposiciones, teatros y museos. Sin embargo, hay una falta de transparencia con respecto a la construcción del proyecto y no se sabe si el gobierno ha analizado el impacto ambiental que se provocaría. El proyecto es polémico además, porque es beneficiado con fondos públicos y participa uno de los hermanos del gobernador.

Existieron protestas en contra del inicio de construcción del proyecto que fueron reprimidas violentamente por la policía. Varias personas –entre ellas un menor de edad- fueron detenidos y acusados posteriormente de los delitos de obstrucción a obra pública y violencia contra las autoridades.

El gobernador de Sonora, Eduardo Bours, señaló el 12 de marzo que "con todo y las piedritas, piedrotas que se nos pongan en el camino, a patadas las vamos a quitar y vamos a poder lograr el desarrollo de Hermosillo y de Sonora"[89].

Durante su trabajo de cobertura periodística, los colaboradores de Radio Bemba fueron agredidos y obstaculizo su labor principalmente por miembros de la policía municipal. Estas agresiones ocurrieron mientras se hacía la cobertura de los operativos de desalojo de ciudadanos que se han aplicado a partir de la oposición a la construcción del proyecto Musas.

Con fecha 10 marzo de 2008, un reportero de Radio Bemba recibió empujones y jaloneos por parte de la policía mientras transmitía en vivo el desalojo que se realizaba en contra de ciudadanos que protestaban por la construcción del complejo Musas.

El 14 de marzo de 2008 se realizaron nuevas protestas en contra del proyecto impulsado por el gobierno estatal. Nuevamente se obstaculizó la labor periodística de Radio Bemba al negar el acceso a uno de sus reporteros al lugar en donde se llevaba a cabo el desalojo. Ese mismo día tres policías municipales le quitaron el celular a Marisol Valenzuela, colaboradora de Radio Bemba, mientras intentaba entrevistar a uno de los activistas detenidos.

---

[89] Gutiérrez Ruelas, Ulises. *Extraño empecinamiento de Bours por el proyecto cultural en Villa de Seris*. La Jornada. (En línea) Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2008/03/22/index.php?section=estados&article=026n1est 22 de marzo de 2008.

La actuación de la policía ante las protestas por al construcción del proyecto Musas puede ser vista en Internet a través de la siguiente dirección http://www.youtube.com/watch?v=tx4_-qJBbWw. En un momento de la grabación, se observan empujones a camarógrafos por parte de la policía y a una señora mencionar “No es necesario esto, es mucha agresión para nada ¿nos ven armados o que?”

La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación conoció del asunto y remitió a la Secretaría General de Gobierno y a la Procuraduría General de Justicia de Sonora un oficio en donde se solicita información sobre los hechos relacionados con las agresiones a los periodistas de Radio Bemba. Nunca se obtuvo una respuesta concreta.

**CAPÍTULO 3**

# LEGISLACIÓN EN RADIODIFUSIÓN

## 3.1. LA RADIODIFUSIÓN COMO SOPORTE TECNOLÓGICO PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

En nuestro país se establece el tema de la radiodifusión principalmente desde una perspectiva técnica o de competencia empresarial, poco relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión, esta idea le ha costado a la pluralidad mediática grandes costos en detrimento de la construcción democrática de la Nación.

Como ha sido señalado anteriormente todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión por cualquier medio de expresión[90], así como a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten[91], este es el sentido de la protección establecida en el articulo 13 de la Convención Americana[92] que señala que "*No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas*"

Es decir el derecho a la libertad de expresión es un derecho universal, por lo tanto el derecho a ejercer esta libertad por

---

[90] Asamblea General De Las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de Diciembre de 1948, S.R, Articulo 19.

[91] Ibídem, Articulo 27.

[92] Organización De Estados Americanos, *Convención Americana sobre derechos Humanos*, Pacto de San José. Op. Cit.

cualquier medio en términos del artículo 13 de la CADH implica su universalidad. Estos derechos tienen aparejada la obligación Estatal de garantizar y respetar, el ejercicio pleno de la libertad de expresión, lo que incluye ineludiblemente establecer un marco jurídico de radiodifusión que garantice su goce, y que prevenga las restricciones no permitidas por el *corpus iuris* nacional e internacional de protección a la libertad de expresión.

Cabe resaltar que conforme a la normativa internacional las frecuencias no pueden ser objeto dominial de los Estados, su administración está sujeta desde el punto de vista técnico a los reglamentos de la UIT, y desde el punto de vista jurídico a las Convenciones y Declaraciones de Derechos Humanos y sus interpretaciones auténticas por los órganos institucionales de los Sistemas de Protección establecidos. [93]

Aunque tradicionalmente se manejan las telecomunicaciones y la radiodifusión como temas eminentemente técnicos, nuestra propuesta es encuadrar el concepto de telecomunicaciones en el ámbito de los derechos humanos. En efecto, las telecomunicaciones se presentan como una herramienta para el cumplimiento de los derechos relacionados con la libertad de expresión y que permiten la construcción de una sociedad democrática y plural. De esta manera, la concepción de derechos humanos en las nuevas tecnologías de la información representa una oportunidad para mejorar el acceso a los medios de comunicación de grupos marginados[94].

Las Tecnologías de Información y Comunicación no deben ser concebidas como mercancías, sino como un componente básico para garantizar los derechos de comunicación haciéndolas accesible para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, más allá de conocer la definición técnica, es menester concebir a las telecomunicaciones como una herramienta para construir sociedades de información y comunicación entre la gente. Al respecto, los Estados participantes en la Cumbre Mundial de la

---

[93] Damian Loreti, *Fundamentos Jurídicos AMARC ALC …*, Op.Cit.

[94] Vid Gómez Germano, Gustavo. *Televisión y radio digital. ¿Democratización o mayor concentración*? (En línea) Disponible en: http://derechos.apc.org/digital_TV_radio_ES.pdf Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.

Sociedad de la Información[1] declararon su compromiso *"de construir una Sociedad de la información centrada en la persona [en la que todas las personas] puedan crear, consultar, utilizar y compartir de la información y el conocimiento"*[2]. Se reconoció además que las tecnologías de la información y las comunicaciones son capaces de *"reducir muchos obstáculos tradicionales, especialmente el tiempo y la distancia, [y] posibilitan, […], el uso del potencial de estas tecnologías en beneficio de millones de personas en todo el mundo*"[3]. Y se reafirmó la adhesión de los Estados "*a los principios de libertad de la prensa y libertad de la información, así como la independencia, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación, que son esenciales para la Sociedad de la Información"*[4]*;* en ese sentido, se comprometieron a fomentar *"la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación"*[5]*.* Como se puede observar, las tecnologías de la información y comunicación cumplen un rol esencial para el ejercicio de la libertad de expresión; y la radiodifusión es una parte de estas tecnologías.

La radiodifusión, definida como concepto jurídico consiste *en "un servicio de emisión por medio de ondas hertzianas que se transmiten por el aire y que circulan en el espacio sin límites territoriales, son, desde un punto de vista jurídico, bienes comunes a [a todas las personas]."*[6] La radiodifusión entonces es un medio que utiliza ondas electromagnéticas. El espacio de estas ondas es mejor conocido como espectro electromagnético, en otras palabras es el espacio en donde se sitúan las frecuencias de radio. De esta manera, el *"espectro electromagnético es un campo físico intangible que se encuentra en el espacio aéreo y*

---

[1] La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) es una conferencia de las Naciones Unidas liderada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). El objetivo de la CMSI es desarrollar un marco global para abordar los desafíos planteados por la sociedad de la información.

[2] Cumbre Mundial punto 1

[3] Cumbre Mundial punto 2

[4] Cumbre Mundial punto 3

[5] Cumbre Mundial punto 4

[6] Herrera Ramírez, Jaime. *Estatuto jurídico de la radiodifusión*. Chile, Editorial jurídica de Chile. 1997. P.13.

*a través del cual se transmiten las ondas de comunicaciones, radio y televisión"*[7].

Es así que dentro del espectro electromagnético está el espectro destinado a las ondas radioeléctricas, mejor conocido como el espectro radioeléctrico. El espectro radioeléctrico es: *"el conjunto de ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3,000 Ghz y que se propagan por el espacio sin guía artificial, haciendo parte del espectro electromagnético"*[8]. Es dentro de este espectro radioeléctrico que las radios comunitarias transmiten su comunicación.

En nuestro país la política en materia de medios electrónicos no se ha interesado por la pluralidad informativa y la apertura democrática; esto no es ningún señalamiento sorpresivo, basta analizar la legislación en la materia a la luz de las Obligaciones internacionales del Estado Mexicano. Los resultados son la gran concentración de los medios en nuestro país.

Toda vez que el acceso a los medios por parte de la ciudadanía, no ha sido contemplada en la legislación, no existe un mecanismo de acceso transparente, lo cual explica la proliferación de radios que realizan sus actividades sin el permiso correspondiente, tachadas de "ilegales" como si el hecho que no tengan una vía legal efectiva para su constitución y ejercicio de un derecho humano, como es la libertad de expresión, las convirtiese en transgresoras. Cuando la única violación es la falta de legislación que le permita a los ciudadanos mexicanos ejercer sus legítimos derechos. Este estigma de "ilegales" las coloca en un estatus que evidentemente exacerba su vulne-

---

[7] Martínez Muñoz, Luis Roberto. *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano*. *Conceptos, proceso legal y articulación*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. P. 143.

[8] Consuegra, Jorge. *Diccionario de periodismo, publicaciones y medios*. Colombia, Ecoe Ediciones. P. 38.

El espacio radioeléctrico también ha sido definido como "el conjunto de radiofrecuencias que se pueden utilizar. La utilización de esas frecuencias está regulada por organismos nacionales e internacionales que son los que asignan bandas de frecuencias a diferentes usos, policía por ejemplo" de Pablos, Carmen. López-Hermoso, José Joaquín et alli. *Informática y telecomunicaciones en la empresa*. Madrid, Esic. P. 152.

rabilidad y mina su libertad de expresión e información de la comunidad en general.

En un tema tan importante para la construcción de la democracia, como lo es la libre circulación de ideas e informaciones, no parece mera casualidad la falta de mecanismos de acceso a operar uno de los medios más importantes de la información y comunicación, nos referimos a la radiodifusión.

## 3.2. LA RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA.

En México, el tema de las radios comunitarias ha sido visto hasta ahora como una trasgresión a normas técnicas, de regulación del espectro, como un aspecto de la delincuencia o incluso, como un asunto de seguridad nacional. En el enfoque que proponemos, las radios comunitarias son experiencias que se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión, y su situación es un indicador del grado de respeto de esos derechos nuestro país.

Las radios comunitarias, más allá de ser un medio para la expresión de las ideas e información, lo cual es una de las modalidades para ejercer el derecho a la libertad de expresión, también aporta con elementos para el desarrollo sustentable de una comunidad [9].

La radio comunitaria permite la expresión de distintas voces que no encuentran otro medio para ejercer su derecho a la libertad de expresión. Una de estas voces se puede ver reflejada en el programa Tren de Chocolate transmitido en la Radio Comunitaria “Calenda”. Este programa es conducido y operado por Zyania, una niña de 7 años, logró el segundo lugar en el concurso de producciones radiofónicas de AMARC América Latina y el Caribe. Zyania ha invitado a los niños a participar activamente

[9] El Banco Mundial ha señalado que las radios comunitarias pueden ser un vehículo para el desarrollo participativo y puede contribuir a eliminar uno de los puntos claves de la pobreza: el aislamiento. Instituto del Banco Mundial. Civic voice: Empowering the poor through community radio. (En línea ) Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTCEERD/Resources/RADIObrief.pdf (citado en 2/11/2008)

en la radio y pide a los adultos que respeten y reconozcan su trabajo. Otro ejemplo es en el programa de Pequeños Locutores que contaba con la participación del niño Jason Nieto Ríos en la Radio Comunitaria "Tierra y Libertad". Esta última estación fue cerrada y Jason acudió para reclamar en la delegación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Nuevo León y mencionó que:

> *"Cuando ví a los federales yo no sabía nada (a qué habían ido) pero estaba muy asustado, pensé que había pasado una balacera; después me dijeron que nos iban a quitar nuestra radio, ¿por qué nos quitan nuestra voz y nuestra libertad?" cuestionó el pequeño quien no pudo soportar la situación y lloró ante los manifestantes.*
> *Sin embargo, animado por la consigna de "todos somos Jason", continúo su intervención e indicó: "pero yo soy fuerte y hoy he venido a manifestar porque los niños tenemos derechos, y tenemos derecho a la expresión de libertad". Agregando, "Felipe Calderón nos quitó nuestra radio comunitaria, que no es sólo mía sino del pueblo, de todo Tierra y Libertad, y ahora falté a la escuela para venir a apoyar a mis compañeros".*

La falta de conocimientos específicos sobre lo que es una radio comunitaria y la escasez de estudios integrales en la materia, puede llevar a las personas responsables de realizar políticas públicas en materia de radiodifusión, a generar obstáculos indebidos al ejercicio del derecho a la libertad de expresión[10].

Establecer un concepto único de radio comunitaria no es tarea sencilla, sin embargo, es una necesidad en nuestros días para obtener una adecuada regulación que reconozca este medio de comunicación. Actualmente, en México sólo se reconocen dos formas de radiodifusión, a saber: oficiales y privadas con fines de lucro. Es así, que por exclusión, la radio comunitaria no tiene una definición en el sistema jurídico mexicano[11]. No

---

[10] Vid Crespo, Carlos. *Radiodifusión vs radioconfusión*. Argentina, Revista del diplomático. 1997.

[11] El artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que la naturaleza y propósito de las estaciones de radio podrán ser comerciales, oficiales,

obstante su inexistencia legal, la radio comunitaria se ha desarrollado en México desde la década de los años sesenta aunque con bastantes dificultades. Las únicas radios comunitarias que realizado transmisiones por 40 años, con muchas dificultades, son Radio Huayacocotla y Radio Teocelo. La primera tuvo que esperar 27 años para que el Estado respondiera a su solicitud de permiso y la segunda fue la primera emisora con perfil comunitario en obtener su permiso[12].

Pueden existir confusiones al definir a la radio comunitaria debido a la inclusión de variables equivocadas que intentan definir a partir de la potencia o el tamaño de la radio. En principio, una radio comunitaria no puede ser definida en función de si está en la legalidad o no, o en cuanto a su capacidad de potencia. Tampoco es relevante para la definición si es una radio grande o pequeña.

En primer lugar habrá que eliminar los prejuicios o concepciones erróneas que en ocasiones permanecen en el pensamiento colectivo y pueden generar ideas equivocadas. Como se comentó, no se puede limitar el desarrollo de la radio comunitaria siguiendo la potencia o el tamaño de la radio.

Un primer acercamiento a la definición está dada por la UNESCO, que ha señalado que una radio comunitaria es un medio de comunicación que da voz a los que no la tienen, que sirve como vocero de los marginados y es el corazón de la comunicación y de los procesos democráticos en las sociedades, y ha definido a estas emisoras como aquellas que son "... propiedad de una organización sin fines de lucro, constituida por miembros de la comunidad y su programación se basa en el acceso y la participación comunitaria. Ella refleja los intere-

---

culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole. No obstante, el Estado mexicano reportó, como uno de sus logros, al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la existencia de radios comunitarias en México, las cuales son conducidas por pueblos indígenas.

[12] Calleja, Aleida y Solis, Beatriz. *Con permiso, La radio comunitaria en México*. México, Fundación Frierich Ebert Stiftung. 2007. P. 61.

ses y necesidades especiales de los oyentes a los que debe servir"[13].

La definición de la UNESCO toma en cuenta la forma de propiedad de la radio y la labor que se realiza para los oyentes. Es así como se reafirma que la radio comunitaria no debe tener fines de lucro, debe estar formada por los miembros de la comunidad y servir a ella. La UNESCO también ha mencionado que la radiodifusión comunitaria se entiende en términos del concepto de comunidad, entendida como una unidad básica de la organización social y horizontal[14].

Existen otras definiciones que se centran sólo en los programas que transmiten las radios comunitarias:

> *El servicio comunitario de radiodifusión sonora está orientado a difundir programas de interés social para los diferentes sectores de la comunidad, que propicien su desarrollo socioeconómico y cultural, el sano esparcimiento y los valores esenciales de la nacionalidad dentro de un ámbito de integración y solidaridad ciudadana[15].*

Es importante señalar la apertura y pluralidad que debe ser esencia de toda radio comunitaria. Es así que debe estar abierta a todos los sectores de la comunidad y no estar enfocada sólo a ciertos grupos o a determinadas voces. Araujo toma en cuenta lo anterior para ofrecer un acercamiento al concepto de radio comunitaria: "…*como un medio grupal y alternativo, cuya principal función es ser un instrumento de comunicación y comentario, con la programación formateada de acuerdo con*

---

[13] Ondobo Claude, Sub-director General para la Comunicación y la información y Director de la División de Desarrollo de la comunicación de la UNESCO, en Manual de la Radio Comunitaria, UNESCO 2001.

[14] Community radio stations are designed to encourage participation by a large representative sample of the various socio-economic levels, organizations and minority groups within a given community. The purpose of the stations is to facilitate the free flow of information by encouraging freedom of speech and by enhancing dialogue within the communities concerned in order to promote better participation by their populations. UNESCO. World Communication Report.. P.148.

[15] Ceballos, Miguel y Martin, Gerard. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano. 2001. P. 100.

*las necesidades y los intereses de la comunidad. Se caracteriza como radio local, sin finalidad comercial, controlada y mantenida por la comunidad en la que se encuentra instalada, donde el receptor también asume la condición de emisor, en un proceso de comunicación activo, participativo*[16].

La radio comunitaria rompe el paradigma del tradicional proceso de comunicación. En efecto, la radiodifusión comunitaria permite que tanto el emisor como el receptor se fundan en una unidad interactiva en donde exista una retroalimentación permanente. Más aún, el tradicional receptor pasivo deja de serlo para transformarse en un receptor activo interactuando constantemente, e incluso pasando a ser emisor.

**Objetivos y fines.**

En principio, la finalidad de toda radio comunitaria debe estar encaminada a fortalecer y facilitar el ejercicio de la libertad de expresión y de información de la comunidad en donde se desarrolla. La radio comunitaria también debe tener como objetivo el transformar al sujeto receptor en partícipe de la comunicación y de lo que acontece en su comunidad, en actor del desarrollo comunitario[17].

Los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los derechos humanos, de la diversidad cultural, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben garantizar el acceso, diálogo y participación de la diversidad

---

[16] Araujo Torres, Bruno. *Las voces radiofónicas…* Op. Cit. Supra. P. 227.
[17] Araujo Torres, Bruno. *Las voces radiofónicas…* Op. Cit. Supra. P. 414.

de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo.

Las radios comunitarias construyen y son gestoras de ciudadanía[18]. De un ciudadano participativo e integrado plenamente a su comunidad, comprometido con el desarrollo de su entorno y en ejercicio de sus derechos fundamentales. Además entre sus objetivos deben estar el fomentar comunicaciones a escala local, dar la palabra a quien no la tiene, promover un debate abierto. En otras palabras, hacer lo otro que los demás omiten hacer:

> *"Las radios comunitarias son otra cosa, porque dar palabra, voz y espacio a los ciudadanos desde la base es otra cosa. Se trata de ampliar los sentidos de la democracia. Y cuando las personas se empoderan con la palabra van recuperando el sentido de las cosas"[19].*

En este contexto, la radio comunitaria se presenta como constructora del ciudadano participativo en la vida política de su comunidad; permitiendo el pluralismo de ideas que deben ser propios de todo régimen democrático. Permiten ocupar los vacíos que dejan las radios comerciales y dan acceso a canales de comunicación a regiones que no están comunicadas: "*responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de información de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y*

---

[18] Mora Vizcaya, Camilo Ernesto. La radio comunitaria en la región fronteriza de la cordillera andina colombo venezolana: identidad e integración. En Martínez Becerra, Carlos. Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano. Colombia, Universidad Nacional de Colombia. 2004. P. 343.

[19] Quevedo Méndez, Vicky. *Una agenda política de la sociedad civil. Foro Ciudadano II*. Chile, Lom. 2003. P. 77.

*servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo”*[20].

Como se ha mencionado con anterioridad, una radio comunitaria se caracteriza por ser operada por la propia comunidad para fines sociales y de interés público, sin intervención del estado o poder político y sin fines de lucro o comerciales, y *“se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación con las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales”*[21].

Así, al no existir intervención del Estado en su rectoría y financiamiento, y sin fines de lucro o comerciales, significa que todos los recursos que ingresan a la radio se reinvierten en el proyecto mismo y se entiende que no habrá el enriquecimiento o acumulación de las ganancias económicas en una sola persona.

En concreto, las radios comunitarias deben tener como característica la propiedad colectiva, dado que si la propiedad recae en un sólo individuo se compromete la pluralidad de ideas y opiniones, debe ser reflejo de la comunidad y producto de ella. No debe tener finalidad de lucro, lo que no debe entenderse como una imposibilidad de allegarse de recursos para su subsistencia. Debe estar abierta a la participación directa del público abriendo espacios para la expresión de la comunidad en su conjunto. Además es necesario que se apoye a las manifestaciones culturales locales a través de su difusión. Se debe tener un compromiso en la educación ciudadana y democratizar a la sociedad por medio de la radiodifusión[22].

Sin embargo, las más recientes reformas a las leyes en materia de radio y televisión en el 2006, no solamente las omitieron, sino que le además se restringió mucho más su posibilidad de desarrollo, por ello ante la Acción de Inconstitucionalidad sobre esa ley es que AMARC entregó a la Suprema Corte de

---

[20] CIDH. Informe Anual Libertad de Expresión 2002.
[21] CIDH. Informe Anual Libertad de Expresión 2002.
[22] Araujo Torres, Bruno. *Las voces radiofónicas…* Op. Cit. Supra. P. 191.

Justicia de la Nación un Amicus curiae, a fin de acercar mayor información para su debate, este documento se puede encontrar completo en los anexos de esta publicación, así como la propuesta de ley para reconocer a los medios comunitarios que se hizo en el senado de la República.

## 3.3. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

El 4 de mayo de 2006 un grupo de senadores interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad contra de tales reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones. La Corte reconoció en junio del 2007, que las Leyes Federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones vulneran el ejercicio y acceso al derecho a la libertad de expresión, al no garantizar el acceso equitativo a la diversidad de medios, en especial por lo establecido en el artículo 2 de la carta magna en torno a el acceso de las comunidades indígenas *y equiparables*, a operar sus propios medios de comunicación. La Suprema Corte dejó en claro también, que es necesario evitar la concentración de medios para evitar obstaculizar la construcción de la democracia.[23]

La Ley Federal de Radio y Televisión es un instrumento legal que potencialmente puede permitir y promover el ejercicio de la libertad de expresión. El procedimiento de inconstitucionalidad que interpusieron un grupo de Senadores ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación representó un intento por recobrar la presencia del Estado como garante de la protección de los derechos humanos, estableciéndose como uno de los avances más significativos en materia de regulación mediática.

La acción de inconstitucionalidad analizó la constitucionalidad de el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicacio-

[23] Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en la Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. *Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión*. México. 2008. P. 183.

nes y de la Ley Federal de Radio y Televisión" [24]Entre otros elementos la reforma estableció:

1. Subasta ascendente para acceder a frecuencias, lo cual provoca que solo los grupos con mayor poder económico tengan acceso a ellas;
2. Autorización solo a los concesionarios prestar servicios agregados de telecomunicaciones, para lo cual no establece un proceso de licitación, además refrenda a perpetuidad las frecuencias otorgadas por el Estado.
3. Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 20 el procedimiento a seguir para la obtención de permisos de radiodifusión el cual establece disposiciones inconstitucionales que a saber son:
   a) Establece un procedimiento que otorga a la autoridad un amplio margen de discrecionalidad para solicitar información y exigir requisitos, aunque no se relacionen directamente con los establecidos en la ley, vulnerando los principios de legalidad y seguridad jurídica.[25]
   b) En la fracción II, la porción normativa "De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubieses cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a la solicitud", también otorga a la autoridad un amplio margen de discrecionalidad, ya que no delimita los casos en que procederán tales entrevistas ni la información adicional que podrá recabarse; por ello, la actuación de la autoridad es arbitraria y deja en estado de indefensión a los solicitantes.

---

[24] Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*, publicado el 11 de abril del año 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

[25] Bello, Carlos y Martínez Luis. *Marco legal de las telecomunicaciones. En Tecnologías de la información y de las comunicaciones; aspectos legales*. Ed Porrúa. México. 2005. P. 100.

c) Finalmente, en la fracción III, la porción normativa "a su juicio", permite que la autoridad esté en plena libertad de otorgar o no los permisos habiéndose cumplido ya los requisitos legales; en este sentido, la valoración de la función social de la radiodifusión no puede quedar a juicio de la autoridad, sino que debe sujetarse también a criterios objetivos; por ello, se viola el principio de seguridad jurídica.
d) Impide la posibilidad de obtener de recursos económicos para su subsistencia por medio del tiempo aire, condenándolos a su desaparición ante el inminente proceso de convergencia tecnológica que tendrá un costo millonario, lo cual propicia una mayor concentración de la que ya existe en el país contraviniendo las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Finalmente el 20 de agosto del año 2007 se publicó la sentencia en el *Diario Oficial de la Federación*. La sentencia no se consideró la discriminación persistente entre las dos figuras legales contempladas para operar el espectro radiofónico: permisos y concesiones, dado que a ambas se les impone la obligación de hacer las derogaciones económicas necesarias para la convergencia tecnológica, no obstante a las permisionarias se les impide allegarse de recursos por medio de su actividad principal, es decir por medio del tiempo aire, lo cual debido las características de las radios comunitarias que operan con recursos de las propias comunidades, indígenas, rurales-urbano marginales las condena a su desaparición e inanición económica.

El punto de inflexión respecto a las emisoras permisionadas es que la ley, sólo reconoce esta figura para lo que denomina radiodifusoras "oficiales", esto es que pertenecen a una institución del Estado, y que por lo tanto tienen asegurado su techo presupuestal para cumplir con sus responsabilidades ante la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación exhortó al poder legislativo a subsanar las deficiencias a la actual Ley Federal de Radio y Televisión y que a saber son:

- Otorgamiento del refrendo mediante un proceso de licitación.
- Los plazos para las concesiones y permisos no deben ser fijos ni forzosos.
- Obtención de opinión favorable de Comisión Federal de Competencia
- Observar los principios de igualdad y de libre concurrencia para la asignación frecuencias sin privilegiar el aspecto económico.
- Establecimiento de criterios claro y preciso en las facultades, que generen certidumbre jurídica para quienes aspiran a obtener un permiso.
- En cuanto a la solicitud y autorización para prestar servicios adicionales a través de bandas de frecuencias concesionadas se debe hacerse en igualdad de circunstancias con los demás prestadores de servicios de telecomunicaciones, para lo cual el Estado tiene derecho de recibir una contraprestación derivada del uso y explotación de los bienes de dominio de la nación.

Por lo anterior podemos afirmar que la Ley Federal de Radio y Televisión, establecen formalmente un trato discriminatorio, un procedimiento viciado de inconstitucionalidad que impide el acceso a la adjudicación de frecuencias radiofónicas, violando así la garantía de igualdad ate la ley, la garantía del debido proceso legal así como a la obligación relativas al deber de adoptar disposiciones de derecho interno en relación a la obligación de respetar y garantizar el derecho a la libertad de Expresión.

Respecto a la nueva legislación en materia de medios electrónicos, el día 4 de julio de 2007, en sesión celebrada por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, se aprobó la conformación de un Grupo de Trabajo, con el propósito de revisar la legislación en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión, como consecuencia de la sentencia, para

lo cual el 16 de agosto, se comunicó a las presidencias de las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía; de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos, que el Grupo de Trabajo de referencia quedó integrado por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios; los Presidentes de las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía, de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos y por diversos senadores, que en total conformaban un grupo de 19, quienes tenían la tarea de atender la revisión de las reformas en la materia de conformidad con lo establecido con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este grupo manifestó su interés y obligación en ajustar el marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión, por lo que se estimaba necesario iniciar un trabajo responsable, plural e incluyente para ajustar la legislación de la materia, incluso señalando que "la reforma impulsada por el Grupo Plural no se limita a los artículos referidos por el máximo órgano judicial del país, sino que abarca contenidos y necesidades más amplias, que seguirán analizándose y debatiendo a profundidad."[26]

Con fecha 21 de agosto de 2007, los Presidentes de las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía; de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos, sometieron a la consideración de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, el Programa de Trabajo que informa la agenda general, la metodología y el plazo de vigencia del Grupo de Trabajo, el cual fue aprobado por la Junta de Coordinación Política el pasado 28 de agosto y ratificado por el pleno del Grupo Plural, en su sesión de instalación celebrada el 7 de septiembre de 2007.

En la conformación de ese grupo de trabajo se indicó que el mismo tendría una vigencia de hasta 6 meses y dentro de ese plazo debería concluir con la presentación de una Iniciativa de Reformas a las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de

[26] Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en la Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. *Avances y aportaciones para la reforma legislativa…*, Op. Cit. P. 189.

Radio, Televisión y Cinematografía, para su presentación ante el Pleno de la Cámara de Senadores.

Con fecha 3 de octubre de 2007, se creó un subgrupo para que estuviera especialmente dedicado al tema de la radio.[27] Sin embargo, desde sus inicios el grupo estaba muy acotado y carecía de una visión amplia para regular la radio en su totalidad, no sólo lo relacionado a los concesionarios.

> *La exposición de motivos para la creación del Grupo constituye sus mismos objetivos. La industria nacional de la radio requiere soluciones para aumentar su competitividad a través de normas generales que le brinden seguridad en el otorgamiento, refrendos, modificación o prórrogas de concesiones, así como normas claras para las licitaciones en las que participen. Es de suma importancia, además, tener un entorno regulador que permita la transición a la era de la digitalización, modernización y convergencia, para lo cual resulta necesario revisar integralmente la situación técnica, administrativa y jurídica en la que se encuentra la industria.*[28]

Es lamentable que el subgrupo para la radio no haya tenido una preocupación seria por el tema. En efecto, en un principio el subgrupo estaba dirigido sólo a las concesionarias, dejando en claro las prioridades del grupo de senadores. Si no se toma en cuenta el aporte de las radios comunitarias en el proceso de construcción democrática y de desarrollo social, difícilmente podrá legislarse a favor del ejercicio de la libertad de expresión.

El Grupo Plural estaba comprometido a entregar una Iniciativa al 31 de enero del 2008 y a noviembre de 2008 no se cuenta con tal documento, pese a que existió el compromiso. En este contexto, el Estado mexicano mencionó ante el Comité de Dere-

---

[27] El subgrupo estaba integrado por: senador Raúl José Mejía González (PRI); senador Pablo Gómez Álvarez (PRD), senador Gabino Cué Monteagudo (Convergencia), senador Marko Antonio Cortés Mendoza (PAN), y senador Alberto Anaya (PT).

[28] Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en la Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. *Avances y aportaciones para la reforma legislativa…*, Op. Cit. P. 184.

chos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas que "*el 28 de febrero de 2008 el Grupo Plural del Senado presentó el libro de avances y aportaciones para la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión*".[29] Tal y como ese libro lo señala, *"los senadores tienen la firme voluntad de atender puntual e integralmente los resolutivos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de cubrir las necesidades y adecuaciones que se requieran para lograr que los medios sean más modernos y democráticos".*[30]

Destaca que desde el 10 de octubre de 2007 hasta finales de enero de 2008 se celebraron una serie de sesiones de trabajo en ese grupo plural, consistentes en consultas a diversas instituciones públicas y privadas con el fin de dar acceso y voz a los sectores involucrados, afectados o interesados por los temas del trabajo legislativo; sin embargo, ante la falta de resultados en la materia, el 20 de febrero del año en curso se creó el Frente Nacional por la nueva Ley de medios, el cual en principio se conformó por 70 organizaciones de la más diversa pluralidad: grupos feministas, actores, cineastas, editores, periodistas, redactores, campesinos, escritores, dramaturgos, radiodifusores independientes, comunicólogos, estudiantes, sindicatos universitarios, indigenistas, entre otros.

La preocupación que actualmente se tiene es la falta de voluntad política del Poder Legislativo Federal para impulsar la reforma legal a la cual se comprometieron y que es necesaria para democratizar los medios de comunicación en nuestro país, ya que la Suprema Corte de Justicia fue muy clara en las porciones legales que resultan inconstitucionales. Desafortunadamente no existe ningún medio de control constitucional que les imponga esa obligación, lo mismo que para el Poder Ejecutivo.

Esta situación se verifica, en el derecho de los pueblos indígenas a adquirir, operar y administrar medios de comunicación el cual se encuentra garantizado por la fracción VI del Artículo

---

[29] Comité de Derechos Humanos. *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto. Quinto Informe Periódico*. México.17 de julio de 2008. Párr. 745.

[30] Ibídem P. 14

2° Constitucional, no obstante al no estar reglamentado tal derecho se encuentra inoperable. Una salida fácil es señalar que en tanto no exista la reforma legal, tiene que seguir actuando en términos de la legislación actual, lo cual vulnera los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales sobre la materia.

## 3.4. RECONOCIMIENTO DE LA RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA.

El contenido de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión deben tener como objetivo el establecimiento de un marco legal que se convierta en un referente ante las nuevas realidades sociales y regular la actividad de los medios que cumplen con una función social de servicio. El primer paso es el reconocimiento expreso de los medios comunitarios en la legislación.

Una legislación acorde con la libertad de expresión debe partir de una visión amplia que vaya más allá de los derechos de prensa[31] e incluir a los medios comunitarios. Uruguay tiene ya la experiencia en legislar en específico sobre los medios comunitarios[32], en la normativa uruguaya, que resulta ser una de las más avanzadas hasta el momento en el mundo, se define en términos amplios a la radiodifusión comunitaria y no se le limita en razón de su potencia o cobertura. Además se garantiza la sustentabilidad, existencia y desarrollo de los medios comunitarios. De esta manera, a través de un marco general establecido en la constitución se puede desarrollar el ejercicio de la libertad de expresión dentro de un marco plural y democrático.

---

[31] Véase por ejemplo la iniciativa del senador Javier Orozco Gómez cuya propuesta no toma en cuenta el ejercicio amplio de la libertad de expresión. Iniciativa de ley reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la CPEUM. (En línea) Disponible en: http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/03/29/1&documento=12. Marzo de 2007.

[32] Poder Legislativo. Cámara de representantes. Servicio de Radiodifusión comunitaria. (En línea) Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/textosaprobados/AccesoTextoAprobado.asp?Url=/textosaprobados/camara/d20071211-28340-0683.htm (última visita 10/11/2008) 11 de noviembre de 2007.

Al respecto de la necesidad de contar con un sistema de medios plural y democrático, los cuatro relatores y expertos en materia de libertad de expresión suscribieron en diciembre de 2007, la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión en la que destacaron que para que los Estados cumplan su deber en este campo, las medidas que adopten deben abarcar la diversidad de tipos de medios de comunicación y de propiedad de los mismos, así como la diversidad de contenidos.

En este sentido en el informe 2007 de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, expresó que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo los siguientes elementos: la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; la no exigencia de requisitos tecnológicos severos, que les impida en la practica, siquiera plantear al Estado una solicitud de frecuencia; y la posibilidad de que utilicen publicidad como medio legal y legítimo para financiarse.

Reconocer la importancia que tiene la diversidad de los medios de comunicación en la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas y de libre concurrencia. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles.

Al respecto el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de expresión establece que: "*Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*".

Esta regulación antimonopólica en nuestro país encuentra reconocimiento constitucional en el artículo 28 Constitucional, así como la ley reglamentaria del mismo en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, la cual es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.[33]

En la materia que nos avoca, la Ley Federal de Radio y Televisión dispone como requisito para el otorgamiento de la concesión, la mera solicitud de opinión favorable presentada ante la Comisión Federal de Competencia Económica que es el órgano legalmente facultado para resolver al respecto. Consecuentemente, la Ley Suprema prohíbe los monopolios y exige cuando se concesiona la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación, que se eviten fenómenos de concentración contrarios al interés público, por lo que se deben definir las modalidades y condiciones que aseguren la utilización social de esos bienes, por ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye *"que el artículo 17-E, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión, viola el artículo 28 de la Constitución Federa; la mera solicitud de opinión favorable presentada ante la Comisión Federal de Competencia, no garantiza que el otorgamiento de una concesión de radiodifusión no provocará fenómenos monopólicos y de concentración; para ello, es indispensable que esa Comisión dicte una opinión favorable en relación al interesado en la obtención de la concesión, misma que lógicamente tendrá que sustentarse en los estudios económicos, financieros y de mercados necesarios que aseguren la idoneidad del concesionario y que su participación en el mercado relativo no afectará la libre concurrencia ni provocará fenómenos de concentración contrarios al interés público*".[34]

---

[33] Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos *Ley Federal De Competencia Económica*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, Última reforma publicada DOF 28-06-2006, Declaración de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 12-07-2007.

[34] Diario Oficial de la Federación. *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad…*Op.Cit.

Si bien es cierto que esta medida garantizara que quien pretenda operar y administrar una radio o televisión necesita el visto bueno de la Comisión Federal de Competencia, tal medida no garantiza efectivamente la pluralidad mediática ni tampoco evita su concentración monopólica. Por lo que marco regulatorio debe explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión: público/estatal, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye los medios propiamente comunitarios.

Además, debe observar un monitoreo activo, que tome en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor.

No omitimos señalar que si bien la decisión de la SCJN es un gran avance, mientras no exista una legislación acorde al respeto de la libertad de expresión estamos frente a un vacío legislativo que evidentemente violenta la libertad de expresión.

En este contexto es menester mencionar la carta dirigida al Estado mexicano enviada por Pablo Carozza, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de Andrew Radolf Consejero de Comunicación e Información de la UNESCO para América Central y México dirigida a AMARC, en donde se recomienda al Estado Mexicano observar el marco internacional en materia de radiodifusión comunitaria y de protección al derecho a la libertad de expresión obligación que entraña los artículos 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México. Ambos documentos se pueden encontrar en los anexos de esta publicación.

En este sentido la relatoría para la libertad de expresión desde su informe de 2003 señalaba lo siguiente: "*De acuerdo con la información recibida, de cien proyectos de radios comunitarias existentes en México, el Estado sólo ha otorgado seis permisos a asociaciones civiles y organizaciones sociales, de los cuales cuatro pertenecen a emisoras de baja potencia que operan en albergues para niños indígenas en Yucatán, y que*

*son proyectos tutelados por el Instituto Nacional Indigenista. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuenta con una red de veintiún emisoras indigenistas en el país, que han venido tramitando sus permisos. Sin embargo, a la mayoría de éstas se le ha negado la posibilidad de obtener algún tipo de permiso, ya sea por omisión, porque las autoridades no responden a las peticiones o bien por establecer requisitos que en la práctica algunas radios han identificado como inalcanzables para la mayor parte de estas emisoras.*"[35]

Respecto a las autoridades es necesario que el otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la Sociedad Civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho.[36]

Sin embargo no basta con el reconocimiento de la personalidad jurídica de las radios comunitarias así como el procedimiento para su acceso, la legislación en la materia debe observar ciertos criterios cuando sea necesaria una selección entre varios interesados, los criterios de evaluación deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificarán prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.[37]

---

[35] Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, *Informe Anual, año 2003*, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. P. 77

[36] Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), *Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria*, junio 2007.

[37] Ídem.

Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa en todas las bandas de radiodifusión, respecto a los otros sectores o modalidades de radiodifusión, para el acceso de medios comunitarios y otros no comerciales como forma de garantizar su existencia.

Nuestra propuesta es incluir en la legislación la reservar por lo menos del 30 % del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión comunitaria conforme al cuadro nacional de atribución de frecuencias.

Además la legislación en la materia debería de contemplar los siguientes puntos respecto a una legislación que contemple a los medios comunitarios:

*a. Financiamiento.*

La batalla por una legislación que sirva al interés público y social de los medios de comunicación enfrenta la oposición de ciertos grupos, como por ejemplo la gran industria radial que se opone a la existencia de radios comunitarias. En Chile, se consiguió que las radiodifusoras comunitarias tuvieran prohibido contratar espacios publicitarios para evitar así su subsistencia.[38] En México se presentaba una situación similar en donde las radios comunitarias estaban condenadas al fracaso al no poder allegarse de los recursos necesarios para su sustentabilidad; sin embargo, a través de un procedimiento de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló los patrocinios privados y la publicidad no comercial para las radiodifusoras permisionadas, entre ellas las comunitarias.

Radio Bemba, radio comunitaria de Sonora, interpuso un juicio de amparo al considerar que el artículo 72-A de la Ley Federal de Radio y Televisión[39] violaba principalmente la garantía de

[38] Claudio Avendaño, Carmen Et. All. *Desafíos de la sociedad de la información en América Latina y Europa*. UNICOM, Volumen 2, Numero 2, febrero-marzo 2001, Santiago de Chile, P.193

[39] Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos *Ley Federal de Radio y Televisión,* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de

igualdad. Al resolver el amparo en revisión 630/2008 en octubre de 2008, la Suprema Corte negó que se violara la garantía de igualdad debido a que el artículo 72-A se dirige sólo a los concesionarios porque son ellos los que tienen permitida la publicidad comercial, y sostuvo que las radiodifusoras con permiso pueden realizar publicidad no comercial.

No obstante, este avance es necesario aclarar que el comercializar dista mucho de ser considerado como lucro, la comercialización permite obtener ingresos legales para subsistencia de la radio, la finalidad de lucro es el reparto de estas ganancias a los socios, la intención de obtener recursos es evidentemente garantizar la permanecía y calidad del medio.

La única condición exigible a los operadores de medios comunitarios es el compromiso de que la totalidad de los recursos que obtengan deberán ser invertirlos en mejoras que garanticen la continuidad en la prestación del servicio y el desarrollo de los objetivos del servicio de radiodifusión comunitario. Se podrán establecer mecanismos de control del cumplimiento de esta condición, que incluso podrá sancionarse con la pérdida del uso de la frecuencia en caso de confirmarse un abuso.[40]

A nivel mundial a las radios comunitarias se les permite la comercialización de tiempo aire, ciertamente con algunas restricciones, se pretende garantizar la autosuficiencia del medio. En la mayoría de estos casos se permite el uso de publicidad con la condición de que su destino, como el de otros recursos, sea la emisora. Las excepciones son Chile, que prohíbe su uso

---

1960, Última reforma publicada DOF 11 de abril de 2006, Aclaración a Sentencia de la SCJN DOF 19 de octubre. Artículo 72-A. Los concesionarios que cubran con producción nacional independiente cuando menos un veinte por ciento de su programación, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad a que se refiere el Reglamento de esta ley, hasta en un cinco por ciento.Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de producción nacional independiente con el que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.

[40] Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) *Mejores prácticas en legislación de radiodifusión comunitaria,* presentado Bilbao, 22 de noviembre en la Reunión internacional de intercambio “Mejores Prácticas en la Regulación de la Radiodifusión Comunitaria.

y Brasil, que autoriza solamente auspicios y patrocinios[41]. También es el caso de Australia, que permite cinco minutos por hora para anuncios de patrocinadores, pero dispone de un fondo gubernamental para subsidiar parcialmente su funcionamiento. Las radios comunitarias poseen derecho a funcionar con múltiples fuentes de recursos: gubernamentales, patrocinio, recolección de fondos locales, pagos por membresía y otros legítimos.[42]

Respecto a los recursos gubernamentales mediante la existencia de fondos públicos con recursos suficientes debería asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios. Es deseable que existan políticas públicas que exoneren o reduzcan el pago de tasas e impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras.[43]

Es pertinente señalar que un sistema de financiamiento que dependa total o mayoritariamente de dineros del Estado sería impracticable en la mayor parte del mundo, en especial en países del Sur donde cada vez son menos los recursos y el propio Estado ha ido perdiendo el peso que aún mantiene en los países desarrollados. Además, el riesgo a la pérdida de independencia respecto a los gobiernos es enorme, y se podría convertir en un mecanismo de censura indirecta, con el cual castigar a quienes son críticos y beneficiar a aquellos medios que le son dóciles o aliados.[44]

En el año 2007 y 2009 la Cámara de Diputados aprobó una partida presupuestara para el equipamiento de radios comunitarias, sin embargo para el 2009 desminuyo 33% el apoyo. Estas políticas deben ser reguladas para garantizar su permanencia.

---

[41] Marcar cambios esbozados en Chile y Brasil: La propuesta de legislación recomienda posibilitar a las emisoras de radiodifusión comunitaria la difusión de publicidad. Texto propuesto para modificar la Ley 9612: señala “Art. 18. LAs prestadoras de servicio de radiodifusión comunitaria podrán difundir publicidad, limitada a cinco minutos a cada hora de programación”.

[42] Ídem.

[43] Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), *Principios para un Marco Regulatorio Democrático*… Op. Cit.

[44] Idém.

*b. Acceso tecnológico.*

El acceso universal envuelve que no debe haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios.

En este sentido las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible, incluyendo cable y otros vínculos físicos, señales satelitales o por cualquiera de las bandas de radio y TV y otros sistemas que utilicen el espectro radioeléctrico, tanto analógicos como digitales. Las características técnicas de la emisora, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependerán únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuesta comunicacional de la emisora.[45]

En nuestro país la legislación actual no establece limitante de cobertura geográfica o de cantidad. Sin embargo en lo que respecta al espectro radiofónico la Norma Oficial Mexicana [46](NOM) de Especificaciones y Requerimientos para la Instalación y Operación de Estaciones de Radiodifusión para FM[47] establece lo siguiente;

---

[45] Ídem.

[46] Norma oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, ultima reforma publicada DOF 28-07-2006.

[47] Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Modificación a la norma oficial mexicana, NOM-02-sct1-93, Especificaciones y requerimientos para la instalación y operación de Estaciones de radiodifusión sonora en la banda de 88 a 108 Mhz, con Portadora principal modulada en frecuencia*, modificada y adicionada mediante publicación en el Diario Oficial de La Federación el 3 de mayo de 2004.

> *"Las estaciones de radiodifusión sonora de F.M., que operen en una misma localidad deberán mantener una separación de sus frecuencias portadoras de 800 kHz como mínimo".*

Por lo tanto, el espectro esta saturado, en el Distrito Federal y otras de las grandes ciudades como Monterrey y Guadalajara; pero estudios técnicos demuestran que sí existen posibilidades técnicas para el acceso de otras estaciones, las cuales operarían entre el espacio existente entre dos frecuencias ya asignadas.

Pese a estas posibilidades, la Secretaria de Comunicaciones y transportes, niega el permiso a emisoras ubicadas en el Distrito Federal bajo la argumentación que la NOM impide una separación entre frecuencias menor a 800 kh, aun cuando otorgo permiso en 1991 a la Universidad Iberoamericana y en 1987 a la estación de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional; las cuales operan entre la mitad el espacio existente entre dos frecuencias ya asignadas, esto es a 400 kh. En la práctica lo que podemos deducir es que se establece una norma técnica para evitar que otros actores accedan a las frecuencias. En este sentido la NOM, dictada por la Secretaria de Comunicaciones y trasportes, una dependencia administrativa, limita un derecho constitucional, violando el articulo 13 de la CADH por establecer un control indirecto al restringir el acceso a las frecuencias; por lo tanto esta debe ser derogada.

La superación de la brecha digital y la inclusión de todos los sectores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, exige que los Estados adopten mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías. Los retos que plantean la convergencia de medios y la digitalización de los soportes analógicos deben enfrentarse en un entorno de adaptabilidad tecnológica y regulatoria, transparencia y equidad.[48]

---

[48] Ídem.

Sobre el particular nos parece de suma trascendencia resaltar el Acuerdo que establece los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de amplitud modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital, emitido por el Secretario de Comunicaciones y Transporte, Luis Téllez Kuenzler, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de Septiembre del año en curso y cuya vigencia corre a partir del día siguiente de su publicación.

El Acuerdo cuya finalidad es *promover las condiciones para que los concesionarios de estaciones de radio AM puedan migrar a las tecnologías digitales*, permitirá a las estaciones AM cambiar a FM, lo anterior debido al reconocimiento de la SCT de las deficiencias de las estaciones AM[49], las cuales están más atrasadas desde un punto de vista tecnológico, las estaciones de FM pueden pasar automáticamente al mundo digital, mientras que las estaciones AM no lo pueden hacer."[50] Además los costos de operación de la AM son mucho más altos.

*En este sentido el cambio de las estaciones AM a FM saturará el espectro para FM e*n un contexto de desigualdad de oportunidades al *crear una ventaja "indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en*

---

[49] Secretario de Comunicaciones y Transportes Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de amplitud modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital, cubicado en el Diario Oficial de la Federación, 15 Septiembre 2008, En el cual establece que: (a) dadas las características de propagación de la banda AM, con la tecnología digital pudieran presentarse interferencias en su operación nocturna; (b) la compresión de las señales limita la calidad en el servicio analógico; (c) presenta limitaciones en la operación con el uso de sistemas de antenas direccionales y múltiples, y (d) dado el ancho de banda disponible, la expectativa de la digitalización de la radio en la banda de AM consiste en llevar su calidad de audio a un nivel similar al obtenido por la radio FM actual, en tanto, la digitalización de la radio en la banda de FM abre las posibilidades a elevar la calidad de la señal a un nivel similar al obtenido con los discos compactos, o a aumentar el número de programas transmitidos en la misma frecuencia, entre otros.

[50] Ídem.

*general o de alguna clase social" en violación al artículo 28 constitucional que prohíbe los monopolios, considerando que los concesionarios y permisionarios no se encuentran en la misma situación de hecho y de derecho, resaltándose que estos últimos no persiguen fines comerciales, sino de servicio social. Y que los concesionarios detentan un poder sustancial en el mercado y por ende, cuentan con ventajas respecto de aquellos que no las tienen*[51] *además los requisitos establecidos en el son meramente económicos sin tomar en cuenta la actividad de cada estación, lo cual contraviene lo establecido por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 26/2006.*

*Finalmente resaltamos que el acuerdo fue tomado sin que estén establecidos los parámetros y las políticas públicas para lograr la transición digital,* **omite** garantizar a las radios permisionarias incluidas las radios comunitarias los *mecanismos o condiciones que les permitiera obtener la infraestructura necesaria para acceder a la digitalización, en contradicción con los principios de igualdad y no discriminación.*

Por lo anteriormente explicado podemos concluir que el marco normativo en materia de medios electrónicos no se ajusta a los parámetros del respeto y garantía a la libertad de expresión e información.

### 3.4.1. Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria.

En el 2008 la radiodifusión comunitaria cumplió 60 años de su existencia en el continente americano, sobre la base de esta experiencia, la AMARC América Latina y el Caribe, elaboró los

[51] Véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Radio y Televisión. El sistema diferenciado entre permisionarios y concesionarios previsto en los artículos 17-e, 17-f, 17-g, 20 y 21-a de la ley federal de la materia, no viola el principio de igualdad*. Registro No. 169433, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 1028,Tesis: P./J. 36/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 36/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

*Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria,* que fueron sometidos a debate y consulta con las emisoras comunitarias de América Latina, Europa, Asia, Medio Oriente y África, así como con diversas organizaciones que defienden la libertad de expresión.

En octubre del mismo año estos principios fueron presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien acepto estudiarlos como base para la elaboración de estándares internacionales en la materia, a continuación reproducimos dichos principios:

*Preámbulo.*

Las libertades de expresión, información y comunicación son derechos humanos fundamentales garantizados por tratados internacionales que deben ser reconocidos como tales por todas las sociedades democráticas. Tales derechos, incluido el acceso justo y equitativo a los medios de comunicación, deben protegerse y extenderse en el contexto de los rápidos cambios en las tecnologías de la información y de la comunicación. La libertad de prensa y la libertad de antena son aspectos claves e indivisibles de los anteriores derechos.

*Diversidad de medios, contenidos y perspectivas.*

La diversidad y pluralismo en la radiodifusión es un objetivo fundamental de cualquier marco regulatorio democrático. Son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios. El marco regulatorio debe explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión: público/estatal, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye los medios propiamente comunitarios.

*Reconocimiento y promoción.*

El reconocimiento y diferenciación de los medios comunitarios en legislación nacional de radiodifusión tiene como objetivo garantizar el derecho a la información, a la comunicación y a la libertad de expresión, asegurar la diversidad y pluralidad de medios y promover este sector. Este reconocimiento necesita acompañarse con procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, protección y promoción para garantizar su existencia y desarrollo.

*Definición y características.*

Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso, ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.

*Objetivos y fines.*

Los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades, sean éstas territoriales, etnolingüísticas o de intereses. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los derechos humanos, de la diversidad cultural y lingüística, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben permitir y

promover el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

*Acceso tecnológico.*

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible, incluyendo cable y otros vínculos físicos, señales satelitales o por cualquiera de las bandas de radio y TV y otros sistemas que utilicen el espectro radioeléctrico, tanto analógicos como digitales. Las características técnicas de la emisora, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependerán únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuesta comunicacional de la emisora.

*Acceso universal.*

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro, sean de carácter territorial, etnolingüístico o de intereses, estén ubicadas en zonas rurales o urbanas, tienen derecho a fundar emisoras de radio y TV. Esto implica que no deben haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a: áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios.

*Reservas de espectro.*

Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa en todas las bandas de radiodifusión, respecto a las otros sectores o modalidades de radiodifusión, para el acceso de medios comunitarios y otros no comerciales como forma de

garantizar su existencia. Este principio es extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales. 8 Autoridades competentes El otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la Sociedad Civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho.

*Procedimientos para licencias y asignación de Frecuencias.*

El principio general para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias para su uso debe ser el concurso abierto, transparente y público, y debe incluir mecanismos de participación pública, tales como las audiencias públicas. Los concursos podrán estar diferenciados según los sectores de radiodifusión, a través de procedimientos y criterios específicos, y deberán tomar en consideración la naturaleza y las particularidades del sector de los medios comunitarios para garantizarles una participación efectiva y no discriminatoria. El procedimiento podrá comenzar por iniciativa estatal o como respuesta a solicitudes de actores interesados, siempre que existan frecuencias disponibles, y debe tener una duración razonable.

*Requisitos y condiciones no Discriminatorias.*

Los requisitos administrativos, económicos y técnicos exigidos a las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro interesadas en fundar medios comunitarios deben ser los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento y el más pleno ejercicio de sus derechos. Las condiciones de las licencias no podrán ser discriminatorias y deberán ser compatibles con los principios anteriores. Estas condiciones, así como los criterios y mecanismos de evaluación y los cronogramas del proceso, deberían estar establecidas en la normativa en forma

clara y serán ampliamente divulgadas antes del inicio del procedimiento. 11 Criterios de evaluación Cuando sea necesaria una selección entre varios interesados, los criterios de evaluación deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificarán prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

*Financiamiento.*

Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todo ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.

*Recursos públicos.*

La existencia de fondos públicos con recursos suficientes debería estar disponible para asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios. Es deseable que existan políticas públicas que exoneren o reduzcan el pago de tasas e impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras. *Inclusión digital.*

La superación de la brecha digital y la inclusión de todos los sectores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, exige que los Estados adopten mecanismos para garantizar el

acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías. Los retos que plantean la convergencia de medios y la digitalización de los soportes analógicos deben enfrentarse en un entorno de adaptabilidad tecnológica y regulatoria, transparencia y equidad.

**CAPÍTULO 4**

# BASES PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## INTRODUCCIÓN.

Una vez explicado el contenido mínimo del derecho a la libertad de expresión, las agresiones que han recibido las personas que ejercen el periodismo como profesión, y las deficiencias del sistema mexicano -por acción o por omisión- en la protección de los periodistas y uno de los medios para su ejercicio –la radiodifusión comunitaria-, así como las restricciones para su reconocimiento y desarrollo, es importante señalar algunas recomendaciones que pueden servir de base al establecimiento de políticas públicas para el ejercicio de la libertad de expresión.

En un sentido amplio, por políticas públicas entendemos todas aquellas acciones que realizan las instituciones y autoridades públicas para el desempeño de una función. Una política pública puede ser establecida en cualquier norma, independientemente de su origen constitucional, internacional, federal, estatal o municipal. Esto quiere decir, que la fuente de una política pública puede ser diversa, ya que puede encontrarse dispersa en distintas normatividades (p. e. constitución federal, tratados internacionales, código penal, código civil, reglamentos, acuerdos, normas oficiales, entre otras) o en una regulación específica (p. e. legislación especializada en materia de radio y televisión). De cualquier forma, aun cuando se busque establecer de forma específica y condensada las políticas públicas sobre una materia, éstas podrán ser encontradas en diferentes partes. A su vez, una política pública debe de ir, en la mayoría de los casos, acompañada de una determinación presupuestal para hacerse efectiva.

La elaboración de políticas públicas requiere un análisis interdisciplinar desde su formulación hasta su ejecución. La determinación de las políticas públicas a su vez incluye –entre otras acciones- la formulación normativa, la determinación presupuestaria y la selección del espectro en donde se aplicará la política; las políticas públicas pueden tener una aplicación amplia (sujetos beneficiarios general) o bien una especificación por tema o campo de acción (sujetos beneficiarios en específico). La determinación de una política pública parte de diferentes preguntas a contestar: ¿qué quiero producir –o en este caso proteger-? ¿Qué resultados se esperan con estas acciones? ¿Qué medios son los más indicados para realizarlos?

Además, en un Estado Democrático de Derecho, la formulación de una política pública debe hacerse con la sociedad y de cara a la sociedad. Si bien los procesos de consulta pública se han desarrollado más ampliamente para los pueblos indígenas y las políticas que les afectan[52]. A partir de los derechos políticos reconocidos tanto en el PIDCyP y la CADH, la mayor participación en los asuntos públicos es requerida[53]. Aunado a esto, el Programa de Acción de Viena establece que las políticas públicas, en particular los programas nacionales, se hagan con la participación de la sociedad[54]. La formulación de políticas públicas no debe entenderse como un esfuerzo de la autoridad

---

[52] Organización de las Naciones Uunidas. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 27 de junio de 1989, art. 6. Las políticas de consulta previa ahora son un requisito previo exigido también por el Banco Mundial antes de iniciar un proyecto con un Estado.

[53] Los derechos políticos comúnmente se identificaban como el derecho a votar y ser votado, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos señaló que otras formas de participación son requeridas también para cumplir con este derecho. ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles…,* op. cit., art. 19; OEA. *Convención Americana…,* op. cit., art. 23; CDH. *Comentario general aprobado por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Del 27 de agosto de 1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

[54] Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena. (En línea) Disponible en: http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument (última visita, diciembre de 2008) Viena, junio de 1993.

Estatal sino que se entiende que es un ejercicio democrático en donde la ciudadanía pueda participar activamente y no como simple espectador, ésta es la importancia de los mecanismos de participación de la sociedad civil.

Es así que en el establecimiento de políticas públicas que sirvan de elementos de prevención y defensa en contra de las agresiones que han recibido los periodistas y medios comunitarios, es necesario una visión integral que atienda la situación desde las diferentes dimensiones y perspectivas. Esto es de suma relevancia ya que cuando se agrede a un periodista, se está atacando no sólo al periodista sino a la sociedad en su conjunto. Por otra parte, además de violar el derecho a la libertad de expresión se violan otros derechos como el de la vida, integridad personal, debido proceso, derecho a la información, sólo por mencionar unos ejemplos[1]. Por lo anterior, es necesaria una visión amplia que conecte las violaciones ocurridas cuando se agrede a un comunicador en la inteligencia que la agresión la sufre la sociedad entera. Asimismo, se debe de considerar que cuando se silencia a un periodista, se está impidiendo a la sociedad acceder a cierto tipo de información, lo cual limita el derecho a buscar y recibir ideas e información de toda índole.

## MARCO JURÍDICO.

### 4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La elaboración de políticas públicas se desprende de forma explícita e implícita de la CPEUM. En diferentes apartados de ésta se desprende una obligación posterior a los poderes públicos, para darle contenido y eficacia a las normas de carácter constitucional. Un primer ejemplo sobre el mandato a establecer una política pública en una materia específica la encontramos en el artículo 2.B. En él se establece lo siguiente:

---

[1] CIDH. *Declaración de Principios…,* op. cit., principio 9.

> *B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria,* ***establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias*** *para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades,* ***las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos****.*
> *Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas* ***autoridades, tienen la obligación de****:*
> *I. a V. …*
> *VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*
> *VII. a VIII. …*
> *IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.* *(*Resaltado nuestro)

Como se desprende de la lectura del artículo, existe un mandato a todos los niveles y a todo tipo de autoridad o servidor público, ya sea legislativo, judicial, ejecutivo o de algún organismo público para establecer políticas que hagan efectivos los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el apartado A del artículo segundo de la Constitución. Más aún, se establecen obligaciones específicas en diferentes materias; a modo de ejemplo incluimos la fracción VI en la que las autoridades están obligadas a ***establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación***. Las condiciones van desde un marco regulatorio bajo los principios de ***igualdad y equidad***, pasando por la ***donación***, ***comodato***, ***arrendamiento, crédito*** u otras figuras que permitan la adquisición de bienes

muebles e inmuebles para el ejercicio de las telecomunicaciones, hasta el reconocimiento legal como radio comunitaria, si así deciden constituirse y operar los medios de comunicación de los pueblos indígenas. Sin embargo, el derecho debe ser reconocido a los ciudadanos para que puedan operar medios de comunicación en general y medios comunitarios en lo específico.

Por su parte la fracción IX indica que los pueblos indígenas deberán de ser consultados en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Entendiendo que el Plan Nacional de Desarrollo es el documento legal en el que se establecen las directrices para el establecimiento de políticas públicas durante un sexenio y que es el eje toral por el cual se desprenden las acciones. Los pueblos indígenas tienen la facultad de participar en su elaboración (consulta efectiva), y además de participar en la elaboración de políticas públicas (programas especiales, elaboración de leyes, etc.) posteriores y que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo, bajo el principio de quien puede lo más, puede lo menos. En otras palabras, la fracción IX del apartado B de la CPEUM reconoce el derecho de los pueblos indígenas de participar activamente (consulta efectiva) en la elaboración de políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y por mayoría de razón pueden participar en la elaboración de cualquier otra política pública de carácter específico que se derive de ésta.

En otras secciones, el mandato para establecer políticas públicas está implícito en varios artículos de la CPEUM. Por ejemplo el artículo 7 de la CPEUM. En este artículo, como ya se indicó, se reconoce el derecho a la libertad de imprenta y puede ser interpretado por analogía a los demás medios de comunicación. El indicarse en este artículo que es ***inviolable la libertad de escribir*** se está implícitamente dando un mandato a las autoridades para que, primero, no intervengan en el derecho de toda persona de escribir (controles de papel, registro como sociedad o asociación, pertenencia a una profesión, pago de una renta a las autoridades, revisión de contenidos, etc.), segundo, eviten que terceras personas impidan el derecho a la libertad de escribir (violencia contra los periodistas, control de

acceso a los medios, incrementos de precios de forma irracional), y tercero, promuevan su acceso a todas las personas. Este último mandato debe de ser leído de forma conjunta con el artículo 1 de la CPEUM que establece que todas las personas en territorio mexicano tendrán los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y que está prohibida cualquier tipo de discriminación. De la misma forma que el artículo 7, el artículo 1 no establece la determinación explícita de políticas públicas, sino que se encuentran reguladas de forma implícita. Es así, que de este artículo se desprende por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Es así, que de la CPEUM se desprenden obligaciones explicitas e implícitas de desarrollar políticas públicas para darle mayor alcance y contenido a las normas ahí establecidas. Más aún, el artículo 73, el cual establece las facultades del poder legislativo para regular diversas materias a nivel federal, es en sí mismo, un mandato al legislador para legislar. La fracción XXX de este artículo establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes para hacer efectivas todas las facultades concedidas por la CPEUM. Esta fracción leída en conjunción con otros artículos, por ejemplo, el artículo 6 de la CPEUM que establece el derecho de réplica[2], implica que el Congreso de la Unión tiene la obligación de legislar sobre esta materia.

De forma adicional, los artículos 25 y 26 de la CPEUM determinan la obligación del Estado de establecer una serie de políticas públicas bajo ciertos criterios, a los que se suman los establecidos en el artículo 28. Dentro de los criterios para el desarrollo y la planeación se establece que ésta debe de ser integral y sustentable, con el propósito de fortalecer su régimen

[2] La CPEUM reconoce el derecho de réplica, sin embargo, no establece los criterios mínimos de este derecho, y lo deja al amparo de la ley su determinación al indicar que el derecho de réplica será ejercido en los términos que disponga la ley.

democrático, y que proteja los derechos de las personas bajo un esquema de justa distribución de los bienes[3].

El artículo 26 indica la obligación del Estado de realizar una planeación ***democrática***, lo cual bajo el esquema de democracia de los Estados Unidos Mexicanos es de consulta y participación directa. La planeación debe promover la democratización política, social y cultural de la Nación[4]. A su vez la planeación debe enfocarse a los *fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM* y entre éstos están en el respeto y garantía de los derechos humanos ahí establecidos, incluido el derecho a la libertad de expresión.

Otro criterio previo a la determinación de cualquier política pública está incluido en el artículo 28 de la CPEUM. En este artículo se establece que están prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas. Por lo cual el Estado debe de velar porque no se constituyan formal o materialmente monopolios, y debe a su vez de promover la mayor diversidad en los bienes y servicios. En el caso que nos ocupa, el derecho a libertad de expresión por cualquier medio, este derecho debe de ser regulado bajo un criterio incluyente, el cual es reafirmado por la prohibición de los monopolios establecido en el artículo 28, ya que éstos impiden e inhiben el acceso al uso de cualquier medio. En este mismo artículo, se determina que la comunicación vía satélite es área prioritaria y debe de regularse con forme a lo

---

[3] La CPEUM establece la distribución del ingreso y la riqueza. La riqueza debemos entenderla como bienes materiales e inmateriales, y éstos pueden ser bienes de dominio privado o de dominio público. Estos últimos dominios pueden ser de uso exclusivo del Estado o de bajo rectoría del Estado. En todo caso, cualquier tipo de bien debe de seguir los parámetros de una justa distribución bajo los principios de igualdad y equidad que de forma transversal se aplican a cualquier norma jurídica. Un ejemplo de ello deben de ser la asignación de frecuencias radioeléctricas.

[4] En el caso que nos ocupa, la protección de las personas que ejercen la labor periodística y de las radios comunitarias es un medio para ello –para promover la democratización–. Como se ha venido explicando, el reconocimiento y protección de la libertad de expresión, así como la mayor flexibilidad para la transmisión de las ideas e información, es un medio para lograr la democratización política, social y cultural de un país. Es así que las radios comunitarias deben de cumplir un rol esencial en la planeación nacional.

establecido en el artículo 25 de la CPEUM, esto es, en el marco de [derechos y] libertades" que reconoce la CPEUM, en particular el derecho a la libertad de expresión, bajo los principios de igualdad y no-discriminación. Asimismo, en los casos en los que los bienes y servicios de dominio del Estado que puedan ser concedidos a terceros, la CPEUM indica que cualquier política debe de evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público; en este caso, la concentración de las frecuencias radioeléctricas.

## 4.2. DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Ahora bien, en el tópico de derechos humanos, desde la aprobación de los diferentes tratados internacionales en la materia, los Estados se han obligado justamente a desarrollar políticas públicas en la materia. Por ejemplo, el PIDCyP establece la obligación para los Estados de "**respetar** y **garantizar** a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el [PIDCyP]", y por ende, se "compromete[n] a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del [PIDCyP], las medidas oportunas para dictar las **disposiciones legislativas o de otro carácter** que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el **[PIDCyP]** y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter"[5]. Con ese mismo lenguaje, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que los Estados deben de respetar, garantizar y adoptar medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos y libertades de la CADH[6].

Las obligaciones de respetar, garantizar y adoptar medidas de derecho interno, las cuáles fueron reforzadas en la Conferencia y el Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos,

---

[5] PIDCyP art. 2
[6] CADH arts. 1 y 2

son en otras palabras, la obligación que tienen los Estados de establecer políticas públicas en materia de derechos humanos, la promoción de la libertad de expresión, así como para lograr la participación real y efectiva de la población en los procesos de adopción de decisiones. La obligación de respetar consiste en un *no hacer* por parte de las instituciones y autoridades estatales, por ejemplo, no censurar previamente la expresión de las ideas. Lo anterior implica que las autoridades deben de establecer disposiciones constitucionales y legislativas para prohibir la censura previa; evitar que los procesos de regulación de clasificaciones para proteger el desarrollo psico-social de la infancia no tengan como efecto censurar información, y revisar que la determinación de la publicidad oficial no tenga un efecto de censurar algunos medios de comunicación.

Por su parte, la obligación de garantizar incluye obligaciones de *hacer* y de *dar*, por ejemplo, evitar que exista impunidad por violencia en contra de las personas dedicadas al periodismo (hacer), o establecer las condiciones de igualdad –formal y material- para el uso de los medios por los que la difusión de las ideas puede ser realizado. Un ejemplo de lo anterior, es la regulación de la radiodifusión comunitaria, y establecer recursos para su desarrollo (hacer y dar).

En general, los tratados internacionales en materia de derechos humanos *no* especifican una política pública sobre otra; sin embargo, existen algunas excepciones para algunos derechos –entre ellos la libertad de expresión-. En la CADH se contienen varios ejemplos concretos. En el caso del uso de la censura previa, existe la obligación general de prohibirla; sin embargo, existe un excepción en el mismo tratado y es con respecto a los espectáculos públicos, los cuales si pueden ser sujetos a previa censura con "el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia"[7].

Otras indicaciones de políticas públicas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos, provienen de instrumentos que *per se* no son vinculantes, o bien de recomen-

[7] CADH art. 13

daciones u opiniones de órganos de protección de derechos humanos en el ámbito internacional. Así, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala que el “control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. […] Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”[8] O bien, a partir de la Opinión Consultiva sobre la Colegiación Obligatoria de los Periodistas establece “que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la [CADH]”[9].

Para el desarrollo de las recomendaciones, se ha tomado en consideración las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos, en particular las establecidas para el derecho a la libertad de expresión, en los instrumentos internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte, las recomendaciones que previamente se han hecho al Estado mexicano en la materia.

## 4.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LEGISLACIÓN FEDERAL.

El Programa Nacional de Derechos Humanos con vigencia de 2005 a 2006 estableció como líneas de acción para proteger el derecho a la libertad de expresión, lo siguiente:

- *Elaborar una definición precisa de la figura de medios comunitarios y ciudadanos y promover su reconocimiento.*
- *Analizar el marco normativo vigente para identificar las disposiciones que permiten fundamentar la operación*

[8] Declaración de Principios
[9] Corte IDH. OC 5

> *legal de medios comunitarios y ciudadanos considerando sus objetivos características sociales, culturales, técnicas y económicas.*

Estas líneas de acción fueron propuestas en su momento para cumplir con las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos que impone el derecho internacional de los derechos humanos. De la misma forma, se buscó hacer eco de las preocupaciones del Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la necesidad de eliminar el marco legal que obstaculice el desarrollo de las radios comunitarias, y que se desarrolle por tanto una legislación que reconozca y permita la libertad de expresión a través de canales comunitarios[10].

En la administración federal, el periodo de gobierno de 2006-2012 aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el que se reconoce el papel fundamental que juega la libertad de expresión en la consolidación de la democracia en México. Se ratifica además, la determinación del Gobierno Federal para "propiciar mejores condiciones de seguridad para el desempeño de la labor periodística". Se determina además que "el Estado garantizará la no discriminación, las libertades religiosas y de pensamiento"[11]. Sin embargo, no se establecen objetivos ni estrategias específicas que garanticen el ejercicio pleno de la libertad de expresión.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se aprobó el 29 de agosto de 2008 el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. En él se establece en su Objetivo 4 el *Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promoverlo al interior del poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno*. El objetivo 1 de este objetivo general (4), determina que se debe de *Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas*

[10] Programa Nacional de Derechos Humanos 2005-2006, pág. 152-154.
[11] Plan Nacional de Desarrollo Pág. 279.

*de la Administración Pública Federal*. Dentro de las estrategias para ello, la Estrategia 1.5 señala que se deben de *Consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas de la Administración Pública Federal*. Como líneas de acción a esta estrategia están:

- Por parte de la Secretaría de Gobernación el *Garantizar la libertad de expresión, el acceso a la información y la pluralidad informativa, en la elaboración de políticas públicas en la Administración Pública Federal*.
- A su vez la Secretaría de Gobernación en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometen a *Impulsar las medidas necesarias para garantizar la pluralidad informativa frente al futuro proceso de convergencia digital*.
- Tanto Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Gobernación, en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se comprometieron a *Elaborar políticas públicas orientadas a fomentar la producción independiente, la operación y desarrollo de medios comunitarios, así como el establecimiento de un régimen preferencial permisionado para comunidades indígenas y campesinas, así como su acceso a la convergencia digital.*
- Finalmente, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública se obligaron a *Promover mecanismos institucionales e interinstitucionales para garantizar la seguridad de periodistas, profesionales de la comunicación y ciudadanos que ven amenazada su integridad personal por situaciones relacionadas con la libertad de prensa.*

A su vez, el objetivo específico 4 determina que se debe de *Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promoverlo al interior del poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno.* Como parte de la estrategia 4.1. plantea que se debe de *Impulsar una efectiva implementa-*

*ción y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de la promoción de medidas de carácter legislativo en todos los niveles del orden jurídico mexicano*. Para ello, se establecieron una serie de líneas de acción que de forma conjunta tendrán que cumplir la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación. Las líneas son:

**Reformas constitucionales.**

- *Promover, dar seguimiento y en su caso elaborar iniciativas de reformas a la Constitución, para garantizar los estándares internacionales de reconocimiento y protección de los derechos humanos, de conformidad con los siguientes criterios:*
  - *Introducir plenamente el concepto de derechos humanos.*
  - *Garantizar la jerarquía y eficacia de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano.*
  - *Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.*
  - *Fomentar la interlocución y colaboración con los poderes de la Unión y las entidades federativas, respecto al contenido y alcance de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de los que el Estado Mexicano es parte, con el objetivo de facilitar las reformas constitucionales correspondientes*.

**Reformas a la legislación secundaria federal.**

- *Promover que la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, incorpore los criterios adoptados en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación[12].*

[12] Es necesario que se tomen en cuenta también los criterios derivados del derecho internacional de los derechos humanos para garantizar el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información.

- *Promover el reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria, así como facilitar su operación y desarrollo a través de los reglamentos y demás normas administrativas*[13].

## 4.4. BASES PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los dos programas nacionales antes citados parecieran indicar que el establecimiento de políticas públicas en materia del derecho de libertad de expresión, en particular en lo relativo a la regulación de radios comunitarias y protección a personas que ejercen el periodismo va en buen camino. Sin embargo, como se pudo observar en los capítulos anteriores esto no es así. Las autoridades no sólo no respetan las obligaciones constitucionales, internacionales y legislativas a las que se han comprometido, sino que además la forma en que pretenden implementarlas en ocasiones es contraria a los estándares internacionales en la materia.

En el caso de agresiones a periodistas, es difícil hablar de prácticas aisladas en virtud de que el número de víctimas permanece constante. Además, tal y como lo ejemplificó el caso de Tierra y Libertad, el Estado ahora no es sólo responsable por la falta de investigación efectiva sino que también está actuando activamente como agresor de las radios comunitarias. Por otra parte, México no cuenta con un marco jurídico que fortalezca la existencia de las radios comunitarias y que las proteja en contra de posibles agresiones.

Las agresiones en contra de periodistas comunitarios se presentan en distintos niveles y tienen su fuente en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado. A nivel local las agresiones han involucrado a agentes estatales que de manera directa y abierta, han atentado en contra de periodistas con el fin de silenciarlos por vías violentas e ilegales. A nivel federal, las principales fallas del Estado se encuentran en la falta de una

[13] Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012.

estructura de protección y en la ausencia de persecución efectiva del crimen, por tanto, el establecimiento de políticas públicas debe enfocarse en la visión integral y no sólo en la protección de la integridad personal de los periodistas, además se debe basar en herramientas de prevención y de investigación efectiva para terminar con la impunidad.

El cambio de gobierno en el año 2000, representó una oportunidad para modificar y democratizar la estructura política. La salida del Partido Revolucionario Institucional después de 70 años en el poder, significó el poner a debate las anteriores relaciones políticas, en donde el objetivo final era la democratización de la sociedad. Sin embargo, lo que se fue gestando fue el debilitamiento del centro en contraste con el fortalecimiento de autoridades locales y de otros grupos de poder privados, lo que provoca nuevos elementos de riesgo para el ejercicio periodístico.

La transición a la democracia debe pasar por garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión como pilar fundamental de la democracia misma. Debe existir una estructura que permita el debate amplio de las ideas de naturaleza pública y tolerante de las ideas disidentes. Se deben generar los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas gubernamental y el acceso al derecho a la información de la sociedad.

Como ya se ha indicado, es obligación del Estado prevenir que las violaciones a los derechos humanos (agresiones a periodistas y radios comunitarias) se sigan cometiendo, independientemente de si éstas provienen de autoridades, de particulares o del crimen organizado. En este sentido la Relatoría Especial "*insto a los Estados a investigar con celeridad estos casos y realizar sus máximos esfuerzos para evitar que estos crímenes queden en la impunidad, y especialmente en el caso de México recuerda que el Estado no sólo debe investigar y sancionar, sino además adoptar todas las medidas necesarias para prevenir que hechos como los registrados en el 2007 se repitan, emprendiendo acciones para luchas contra la violencia en contra de comunicadores. Asimismo, recuerda a los Estados que también pueden ser responsables internacionalmente por la*

*falta de una investigación efectiva de los asesinatos perpetrados por el crimen organizado. La Relatoría Especial exhorta a los Estados a no cejar esfuerzos en tratar de resolver los casos que aún esperan avances*". [14]

Hemos de insistir, tal como lo ha establecido la CIDH, que la falta de investigación seria, imparcial y efectiva y la sanción de los autores materiales e intelectuales de estos crímenes constituye además de una violación a las garantías del proceso legal, una violación al derecho a informar y a expresarse públicamente y libremente, generando por lo tanto una responsabilidad internacional del Estado[15].

Las propuestas de políticas públicas que a continuación se señalan se realizarán en varios niveles. Un primer nivel de recomendaciones se realizará en el plano constitucional. Un segundo nivel de recomendaciones se realizará en el ámbito legislativo con base en las deficiencias que se han identificado en la sistematización de los casos, así como en el trabajo previo que las organizaciones de la sociedad civil han venido realizando. Un tercer nivel de recomendaciones se hará al Poder Ejecutivo.

## PROPUESTAS A NIVEL GENERAL DE DERECHOS HUMANOS.

Una primera propuesta de reforma constitucional es lo que podríamos denominar una reforma "paraguas", la cual pareciera que no tiene una injerencia directa con el tema de libertad de expresión por ser una reforma general, sin embargo, el impacto que tendría sería mayor. Esta propuesta paraguas consiste en el reconocimiento de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A su vez, se incorpora el principio de interpretación *pro personae* que consiste en aplicar siempre la norma más favorable a la persona.

---

[14] Comisión IDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana*… Op. Cit.

[15] Comisión IDH. Informe No. 50/99, Caso 11.739 (México), 13 de abril de 1999.

La propuesta aclara que los derechos humanos establecidos tanto en la constitución mexicana como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos son justiciables de manera directa, alejándose de la concepción de derechos programáticos no exigibles, o que algunos requieren un desarrollo legislativo antes de ser reclamados ante las autoridades mexicanas.

A su vez, en la propuesta se indican las características de los derechos humanos, y señala quiénes están obligados por estas normas, incluyendo a particulares. Establece además los requisitos para que los derechos humanos puedan ser restringidos. Y también agrega que el Estado deberá promover condiciones de igualdad para su ejercicio.

Esta recomendación, hace eco a la de la primera recomendación de Alcance General del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México que dice:

> *1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella.*[16]

La recomendación de Alcance General recupera una de las recomendaciones de la sección de Aspectos Generales más importantes del Diagnóstico y consiste en:

> *Adoptar en el texto constitucional el principio por el cual se establece la primacía de los tratados que componen el derecho internacional de los derechos humanos en los casos en que éste concede*

---

[16] ACNUDH. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.* México, Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pág. VII.

*mayor protección a las personas. Precisar la jerarquía de los principios internacionales en el orden jurídico interno.*[17]

De esta forma, la recomendación que proponemos consiste en la modificación del artículo primero de la Constitución para quedar como sigue:

***Artículo 1***
*En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en esta Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en las normas de Derecho Internacional general.*
*Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional. Las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevalecen en la medida que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.*
*Las normas de derechos humanos son de aplicación y exigencia directa e inmediata y serán interpretadas conforme a los principios, instrumentos internacionales de derechos humanos, y a las decisiones y resoluciones adoptadas por los organismos encargados de su aplicación.*
*Los derechos humanos vinculan al Estado en consecuencia, todas las autoridades tienen la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.*
*Toda persona debe respetar los derechos humanos.*
*Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo.*
*Los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que esta Constitución establece. Toda restricción deberá ser, necesaria, objetiva, razonable y*

---

[17] ACNUDH. *Diagnóstico sobre la situación…,* op. cit. pág. 2.

*proporcional respecto de los fines, principios y valores contenidos en esta Constitución indispensable en el marco de una sociedad democrática. La reglamentación (regulación) de los derechos humanos tendrá que hacerse mediante ley y deberá respetar su contenido esencial.*
*Todas las personas son iguales ante la ley. Queda prohibida toda discriminación basada en el origen étnico, racial o nacional, el sexo, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, la condición de salud, la condición de embarazo, la religión, las opiniones, las preferencias u orientaciones sexuales, el estado civil, la lengua, razones políticas, cultura, la condición migratoria, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto o produzca el efecto de impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos.*
*Las mujeres y los hombres son iguales en el ejercicio de sus derechos.*
*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad en derechos y oportunidades de todas las personas y grupos de personas sea real y efectiva. Deberá remover los obstáculos de orden económico, social, cultural o de cualquier (índole) otro que impidan el pleno ejercicio de los derechos. Asimismo deberá adoptar medidas especiales temporales en favor de aquellas personas o grupos de personas que debido a la situación de discriminación o exclusión en la que se encuentran no pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población*[18]*.*

[18] Es de resaltar que esta propuesta es parte de un trabajo más amplio en la que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias participó con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y académicos/as coordinados por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**Nivel Constitucional.**

*A) Medidas para prevenir e investigar efectivamente las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.*

En México los tribunales han interpretado que los tratados internacionales tienen una jerarquía inferior a la Constitución pero superior a las leyes nacionales. Además, que los tratados internacionales en materia de derechos humanos pueden ampliar las garantías constitucionales[19]. En este sentido, es importante establecer como norma constitucional el grado de jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos e impulsar una reforma en este sentido. En Argentina, por ejemplo, la Constitución señala en su artículo 75 que los tratados de derechos humanos tienen jerarquía constitucional y se entienden complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la misma constitución. Una reforma de este tipo en México, implicaría una mayor protección al ejercicio de la libertad de expresión en específico y de los derechos humanos en general.

Nuestra propuesta de reforma constitucional al artículo sexto pretende eliminar conceptos vagos por los cuales el legislador podría arbitrariamente restringir el derecho a la libertad de expresión; dichos conceptos son *ataque a la moral* o *provoque a algún delito*.

En lo que respecta a ataques a la moral, sólo puede ser definida en un contexto de tiempo y espacio determinado, y no incluye el pensamiento de la sociedad de su conjunto, sino sólo de aquellos que optan por la participación política y que alcanzan una mayoría. Dejar el derecho a la libertad de expresión al arbitrio de un grupo minoritario, pone en riesgo la pluralidad democrática, la pluriculturalidad de un país y la democracia en aras del mantenimiento de un orden social.

---

[19] Vid. tesis aislada con el rubro: Tratados internacionales. Su aplicación cuando amplían y reglamentan derechos fundamentales. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 1896.

Por su parte, provoque algún delito, indica que no importa el análisis requerido que se hizo para establecer las responsabilidades ulteriores al derecho a la libertad de expresión, sino únicamente que sea una conducta prohibida por la ley penal. Es así, que con la propuesta, se eliminaría esta opción; dejando abierta la posibilidad para que el legislador establezca conductas sancionadas por la ley –ya sea administrativamente o penalmente- siguiendo los parámetros establecidos en el capítulo I.

Además, la propuesta tiene por objeto separar en un articulado independiente para la libertad de expresión por un lado, y por otro, el derecho a la información. Y se subsumiría el actual artículo que regula la libertad de imprenta en el derecho a la libertad de expresión como cualquiera de los medios en los que se ejerce la libertad de expresión.

El fortalecimiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos requiere de reformas complementarias con el objetivo del reconocimiento de los derechos humanos. La CPEUM regula dos mecanismos, el conocido como mecanismo jurisdiccional o Amparo, y el denominado mecanismo no-jurisdiccional o sistema *Ombudsman*. La reforma propuesta al sistema jurisdiccional se enfoca a la modificación de los artículos 103 y 107.

En el artículo 103 se pretende ampliar la competencia de los jueces de amparo a omisiones de las autoridades en las que la consecuencia constituya una violación a los derechos humanos. A su vez, la propuesta permitiría que los jueces de amparo conocieran de violaciones cometidas por particulares, cuando éstos ejerzan actividades de servicios públicos o que afecten el interés público. Finalmente la modificación pretende que los jueces de amparo puedan conocer de violaciones a los derechos humanos establecidos tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales. De esta manera, podría ser posible que ante la existencia de agresiones a la libertad de expresión que no impliquen delitos, se tenga mecanismos judiciales de protección. Nuestra propuesta la indicamos en cursiva y es la siguiente:

Artículo 103.
Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes, *actos u omisiones de la autoridad o de particulares, cuando ejerzan actividades de servicios públicos o afecten el interés público, que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.*[20]

De forma complementaria se recomienda la modificación al artículo 107 de la CPEUM para que permita que personas con interés legítimo, es decir no propiamente las personas directamente afectadas por el acto u omisión, puedan presentar una demanda de amparo. También se incluye que la demanda de amparo puede ser interpuesta de forma individual o colectiva. Finalmente se incorpora efectos generales a sentencias de amparo en las que se determina la inconstitucionalidad de una norma o la interpretación de una norma general. Nuestra propuesta, en letra cursiva, es la siguiente:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:
I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia *de parte individual o colectiva agraviada en su interés legítimo;*
II. La sentencia será tal que se limite a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare, *salvo en los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Cons-*

[20] Es de resaltar que esta propuesta es parte de un trabajo más amplio en la que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias participó con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y académicos/as coordinados por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

*titución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, procediendo a hacer la declaratoria general correspondiente.* [21]

Por su parte, la reforma a los organismos públicos de derechos humanos viene a complementar los mecanismos de protección jurisdiccionales y a establecer mecanismos más flexibles para el caso de violaciones a los derechos humanos. La propuesta de reforma incorpora que el sistema *Ombudsman* podrá conocer no sólo de violaciones a los derechos humanos, sino de restricciones a los derechos humanos por servidores públicos y, además, conocerá de violaciones o restricciones a derechos humanos realizado por particulares, las cuales sean consentidas, con la tolerancia o anuencia de un servidor público, cuando se ejerzan actividades de servidores públicos o realicen actos que afectan el interés público.

Un elemento de esta propuesta de carácter fundamental para las personas que ejercen la labor periodística y las instituciones donde colaboran (p.e. radios comunitarias), es la facultad para que el sistema *Ombudsman* pueda emitir medidas cautelares para evitar la consumación de daños irreparables por las denuncias presentadas.

Así mismo, garantizar la autonomía de todo el sistema *Ombudsman* (nivel federal y estatal) contribuirá a una mejor defensa de los derechos de las personas e instituciones dedicadas al periodismo y la comunicación. De esta forma, presentamos nuestra propuesta en letra cursiva.

Artículo 102.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que

[21] Es de resaltar que esta propuesta es parte de un trabajo más amplio en la que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias participó con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y académicos/as coordinados por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

reconoce el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen o *restrinjan* estos derechos. *Además, conocerán de las violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público o cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público.*

…

*Los organismos de protección de los derechos humanos tendrán la facultad de dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.*

…

*Los organismos de protección de los derechos humanos gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios y contarán con los recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.*[22]

Finalmente, se propone una reforma a la jurisdicción militar, para que no tengan competencia cuando sus miembros estén involucrados, ya sea como sujeto activo o como sujeto pasivo, de alguna violación de derechos humanos. La jurisdicción exclusiva sobre estas conductas será de competencia exclusiva de los tribunales civiles. La propuesta tiene como objetivo el brindar las garantías de un proceso penal como personas que pueden verse afectadas en sus derechos humanos (militares como sujetos pasivos), y de ofrecer a los particulares su derecho a un debido proceso penal como víctimas del delito, cuando un militar presumiblemente cometió una violación a los derechos humanos. Esta reforma es de relevancia especialmente para aquéllas

[22] Es de resaltar que esta propuesta es parte de un trabajo más amplio en la que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias participó con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y académicos/as coordinados por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

radios comunitarias que se encuentran en zonas indígenas. En efecto, han existido situaciones que involucran un potencial estado de riesgo derivados de actos que involucran a personal del ejército mexicano.

Han existido denuncias realizadas por radios comunitarias por actos de hostigamiento y "visitas"[23] realizadas por el ejército[24]. Incluso, declaraciones de servidores públicos que relacionan de manera errónea a las radios comunitarias con grupos guerrilleros[25]. En este contexto, es necesaria la reforma al artículo 13 de la Constitución para que en casos de violaciones al derecho a la libertad de expresión que impliquen delitos y sean cometidos por personal del ejército, los responsables puedan ser juzgados por tribunales civiles. El artículo 13 de la Constitución, con nuestra propuesta en letra cursiva, quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 13.*

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley". Subsiste el fuero de guerra *exclusivamente* para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Sin embargo, los órganos de *justicia militar* en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, *ni podrán tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miem-*

[23] Calleja, Aleida. *El ejército, la señal. Etcétera, para entender a los medios*. (En línea) Disponible en: http://www.etcetera.com.mx/pag48ne34.asp (última visita 18/12/2008) Agosto de 2003.

[24] Comité de la Radio Ñomndaa. *Denuncia de acciones intimidatorias del ejército mexicano contra Radio Ñomndaa*. (En línea) Disponible en: http://chiapas.indymedia.org/display.php3?article_id=119247 (última visita 18/12/2008) 27 de febrero de 2006.

[25] Higuera, Cecilia. *Dice el senador José Sulaimán Sacramento que radios comunitarias son usadas por la guerrilla*. La Crónica de Hoy. (En línea) Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=382882 (última visita 18/12/2008) 4 de septiembre de 2008.

*bros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de violaciones a los derechos humanos.* Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, siempre conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.[26]

El 19 de junio de 2008 se publicó una extensa reforma penal en materia de seguridad pública, justicia penal y delincuencia organizada, si bien en muchos aspectos representa un avance en la erradicación de la impunidad y en el respeto a los derechos humanos, en otros puntos es evidentemente una regresión esta materia, violentando así las obligaciones internacionales a las cuales nuestro país esta Obligado, lo cual acarrea responsabilidad internacional de México por vulnerar normas de rango internacional.

En la materia que nos convoca, es decir agresiones a periodistas y radios comunitarias, en nuestro país los periodistas han sido blanco de denuncias penales infundadas como medida de criminalizar la libertad de expresión por diversas causas penales, esta reforma vulnera excesivamente a este sector, toda vez que sus derechos humanos y defensa se ve seriamente violentada al ejercer su labor, pues en muchas ocasiones hay actores que ven en el ejercicio periodístico un peligro, por lo que utilizan las demandas penales con el fin de acallarlos. Esta situación alerta, pues pueden ser mecanismos legales, que no legítimos, para tratar de obstaculizar el trabajo de los periodistas.

Por lo anterior se propone derogar los siguientes artículos constitucionales reformados:

- El artículo 16 párrafos, segundo, cuarto, sexto y octavo, así como el artículo 19 párrafo primero. En este punto retomaremos la critica del Jurista Guillermo Zepeda Lecuona que establece:

  "*En consistencia con esta visión, al ministerio público ya no se le exige que acredite o "pruebe" ante el juez los*

[26] Es de resaltar que esta propuesta es parte de un trabajo más amplio en la que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias participó con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y académicos/as coordinados por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

*indicios que tiene contra cierta persona señalada para que se le pueda capturar (Art. 16, pfo. 2°) o iniciar un proceso (Art. 19, pfo1°) en su contra. Ahora sólo se le pide que existan datos que "…establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión" (Art. 19, pfo1°)"*[27] Por lo anterior estaríamos en la incertidumbre jurídica que puedan procesar a una persona con simples señalamientos sin sustento, como en la época de la Santa inquisición, eliminando las garantías del debido juicio -derecho humano universal- a las personas relacionadas con la comisión de delitos relativos a delincuencia organizada, delitos por los que existen averiguaciones contra periodistas.

- El artículo 18 octavo párrafo. Esté articulo reformado permite la incomunicación prolongada así como las restricciones al régimen de visitas, a cualquier interno que requiera medidas especiales de seguridad, sin establecer que internos serian sujetos a estas medidas. Estas restricciones constituyen formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 5.2. de la Convención Americana de conformidad con la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos[28].
- El artículo 19 párrafo segundo: Este artículo establece *catálogos de delitos inexcarcelables* lo cual es violatorio al *corpus iuris* de protección a los derechos humanos.[29]

\- El articulo 20 constitucional fracción B inciso III. Esta reforma viola el derecho humano a la libertad personal al

[27] Zepeda Lecuona, Guillermo, La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano, Análisis Plural, 2008, N° 3 (En línea) Disponible enhttp://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Dependencias/Rectoria/Dependencias/Direccion_General_Academica/Dependencias/Depto_de_estudios_sociopoliticos_y_juridicos/Programas_academicos/Derecho/Noticias/08-07La%20reforma2008ITESO.doc

[28] Véase: Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú***.** Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr.

[29] Cfr. Ídem.

establecer que "*Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador*" aun cuando la CADH que establece en su articulo quinto que: "*Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella*", vulnerando el derecho de defensa desde las primeras etapas del proceso.

### *B) Medidas de garantía para la libertad de expresión, derecho a la información y diversidad de medios.*

Esta propuesta complementaria a la reforma propuesta en el apartado de agresiones consiste en garantizar el acceso efectivo de la población a medios comunitarios así como su supervivencia, esta propuesta además actualizar el marco normativo establecido en la Constitución en materia de libertad de expresión, derecho a la información y libertad de imprenta con el propósito de que introduzca los contenidos mínimos de los derechos a la libertad de expresión y a la información, así como los medios para hacerlos efectivos.

El objeto de la propuesta es separar en un articulado independiente para la libertad de expresión por un lado en el artículo 6, y por otro, el derecho a la información en el artículo 7. Y se subsumiría el actual artículo que regula la libertad de imprenta en el derecho a la libertad de expresión como cualquiera de los medios en los que se ejerce la libertad de expresión. Es así que se recomienda cambiar el artículo 6 constitucional con el siguiente contenido:

*Artículo 6*

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbrica.*

*Para lo cual el Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto garantizara la asignación transparente de las frecuencias del espectro radioeléctrico.*

*Ninguna persona podrá ser molestada a causa de sus opiniones, ni puede estar sujeta a censura previa sino a responsabilidades ulteriores fijadas en ley, ser proporcionales al interés que la justifica interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho, ser necesarias y justificables en una sociedad democrática con el objeto exclusivo de proteger el orden o la salud públicos, la seguridad nacional, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás. El Estado garantizará el derecho de réplica.*

*Este derecho no podrá ser restringido por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

*Está prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

*Artículo 7*

*El derecho a la información será garantizado por el Estado. Este derecho comprende la posibilidad de buscar y recibir información diversa y plural por cualquier medio.*

*El derecho a la información puede ser ejercido frente a los poderes de la unión en los distintos niveles de gobierno, los organismos públicos y ante los particulares que realizan actividades de interés público.*

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

**Nivel de legislación secundaria.**

*A) Medidas para prevenir e investigar efectivamente las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.*

Una primera reforma a nivel federal es la adición del artículo 430 del Código Penal Federal con el propósito de sancionar a quien coarte el derecho de expresión. Además, ésta adición se acompaña de modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales. En este contexto, la adición queda como sigue:

*Artículo 430.- Se impondrán de uno a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa al que, con el propósito de coartar el derecho de una persona a expresarse y difundir libremente sus pensamientos,ideas, opiniones e informaciones perpetre en su contra algún acto tipificado como delito en este Código.*
*Igual sanción se impondrá a quien, con idéntico propósito, atente por medios tipificados como delito, en contra de las instalaciones de cualquier persona moral dedicada a la comunicación.*

Además, es necesaria la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el propósito de que los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión sean conocidos por la autoridad federal. De esta manera, se reconoce que el sujeto pasivo no es sólo el individuo agredido sino que lo es la sociedad entera dada la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión. Además, se reconoce que se está ante un tema de interés público.

*Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán:*
*I. De los delitos del orden federal.*
*Son delitos del orden federal:*
*a) …*
*b) Los señalados en los artículos 2 a 5 y todos aquellos que se mencionan en el* 430 del Código Penal;

c)… a m)…

La adición del artículo 116 al Código Federal de Procedimientos Penales tiene por objetivo que el Ministerio Público Federal tenga conocimiento de inmediato del delito establecido en el artículo 430 del Código Penal Federal. En este contexto, la adición queda como sigue:

> *Artículo 116.- Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier funcionario o agente de policía. Tratándose de delitos referidos en el artículo 430 del Código Penal Federal que probablemente involucren ataques a la libertad de expresión, la autoridad que conozca del asunto lo pondrá del inmediato conocimiento del Ministerio Público de la Federación. El Ministerio Público de la Federación deberá abrir y agotar una línea de investigación en los términos del artículo 430 del Código Penal Federal. Las autoridades locales coadyuvarán en la investigación sin menoscabo de la competencia Federal.*

Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, el sistema judicial en México se desarrolla en el ostracismo y mediante sistemas arcaicos que obstaculizan el acceso a la justicia. Las agresiones en contra de periodistas se tienen que desarrollar forzosamente en este marco que fomenta la impunidad. Por lo anterior, es imprescindible una reforma judicial integral que acabe con los vicios del sistema. Este es un tema de múltiples variables y que repercute de distintas formas a la sociedad, una de ellas es la situación de las agresiones a la libertad de expresión. Por tanto, se deben considerar las propuestas que se han realizado para construir una estructura legal que elimine la impunidad[30].

---

[30] Ha habido tres grandes olas de reforma en América Latina, la primera que tiene como ejes centrales el pasar de un sistema inquisitivo a acusatorio, crear tribunales constitucionales, etc. La segunda ola es a inicios de los noventas con reformas dirigidas al mercado económico, reducir los tiempos del proceso y

Dentro del marco de la reforma judicial es importante considerar a los métodos alternos de solución de controversias (MASC) como una vía que restablece las relaciones sociales y de visión amplia que va más allá de la sanción como única vía. Es de resaltar, que en muchas comunidades indígenas en donde se desarrollan las radios comunitarias los MASC están fuertemente arraigados y muchos conflictos son solucionados a través de la mediación. El sistema judicial también debe promover y establecer las bases que rebasen el anquilosado sistema inquisitorio penal para el desarrollo de los MASC. En este contexto, algunas entidades federativas como Chihuahua y Nuevo León ya han avanzado en el tema[31].

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta las medidas que tengan por objetivo la prevención de las agresiones en contra de los periodistas. En este sentido, la protección del secreto profesional y la cláusula de conciencia se establecen como mecanismos de protección y prevención contra potenciales agresiones.

Dado que mediante la garantía del secreto profesional, las y los periodistas pueden brindar información a la sociedad de interés público que de otra forma no podrían, es fundamental que se legisle en todo el país en esta materia. En México, a nivel federal, existen disposiciones en el Código Federal de Procedimientos Penales y en el Código Penal Federal que protegen esta prerrogativa.[32] Dichas disposiciones protegen el derecho y

---

promover el uso de los métodos alternos de solución de controversias. La tercera ola de reformas se inició a finales de la década de los noventas y tiene como punto principal el acceso a la justicia. Vid Caballero Juárez, José Antonio; López Ayllón, Sergio y Oñate Laborde, Alfonso. Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México. México DF. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Agosto de 2006. P.58.

[31] Vid. Graham, James y Treviño Vives, Carlos. *Ley de Métodos Alternos de Solución de Controversias de Nuevo León (Comentada).* México, Lazcano. 2008.

[32] Código Federal de Procedimientos Penales. Artículo 243 Bis.- No estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder:

III. Los periodistas, respecto de los nombres o las grabaciones, registros telefónicos, apuntes, archivos documentales y digitales y todo aquello que de manera directa o indirecta pudiera llevar a la identificación de las personas que,

establecen sanciones para las y los servidores públicos que las contravengan al obligar indebidamente a las o los periodistas a revelar sus fuentes. También establecen una amplia delimitación de los objetos de protección al contemplar no sólo a los periodistas sino también "las grabaciones, registros telefónicos, apuntes, archivos documentales y digitales, así como todo aquello que de manera indirecta o directa pudiera llevar a la identificación de las personas que, con motivo del ejercicio de su actividad les proporcione como información de carácter reservada."[33]

Sin embargo, es el Distrito Federal donde se encuentra la normatividad más protectora del derecho tras la promulgación de la Ley del Secreto Profesional del Periodista en junio de 2006[34]. En ella también se protege el derecho y se establecen sanciones para las y los funcionarios que contravengan la disposición. Igualmente se establece una delimitación amplia de la protección de los objetos. Incluye, progresivamente, la protección del periodista frente a otros tribunales, no sólo los penales, a diferencia de la legislación federal. Al respecto el artículo 41 de la ley en mención establece: "*Que el periodista o el colaborador periodístico al ser citado para que comparezca como testigo en procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo o en cualquier otro seguido en forma de juicio, puede reservarse la revelación de sus fuentes de información; y a petición de la autoridad ampliar la información consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodística."*

Por tanto, se recomienda que se establezcan legislaciones similares a nivel federal y en los estados que protejan de manera amplia el secreto profesional del periodista.

---

con motivo del ejercicio de su actividad, les proporcionen como información de carácter reservada, en la cual sustenten cualquier publicación o comunicado;

Código Penal Art. 225: Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

XXIX.- Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.

[33] Op. Cit. Art. 243

[34] Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 a época, 7 de junio de 2006, num. 65 ter.

La cláusula de conciencia constituye un derecho que le permite al periodista desarrollar su labor informativa con apego a su línea editorial y defenderla frente a un cambio de ésta por parte de la empresa informativa para la que labora.

La cláusula de conciencia se ha definido como: "…un derecho que permite al periodista rescindir *motu proprio* el contrato que lo une con la empresa editora de un medio de comunicación, cuando éste manifieste un cambio en la orientación formativa o en su línea ideológica. La consecuencia de esta decisión es la percepción de una indemnización como si se tratara de un despido improcedente."[35]

> "*La cláusula de conciencia protege la integridad deontológica del periodista frente a hechos producidos en el seno de la empresa de comunicación que la cuestionen. Es un derecho del periodista y una garantía de información libre y plural."*[36] *"Consecuentemente, el reconocimiento de la cláusula de conciencia al profesional de la comunicación en el ejercicio de su libertad de información no puede entenderse exclusivamente como un derecho particular de aquél; sino, al mismo tiempo, como garantía de que a su través se preserva igualmente la satisfacción del carácter objetivo de dicha libertad, su papel como pieza básica en el sistema democrático y su finalidad como derecho a transmitir y recibir una información libre y plural."*[37]

En México no se encuentra establecido este derecho a nivel constitucional, como sí sucede en otros países.[38] De hecho hay

---

[35] CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia*, En Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. Jorge Carpizo y Miguel Carbonell Coordinadores, 1ª ed., UNAM, México, 2000, 407 p.

[36] Tribunal Constitucional Español: STC 199/1999, de 8 de noviembre, FJ, 2º:

[37] CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia*, En Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. Jorge Carpizo y Miguel Carbonell Coordinadores, 1ª ed., UNAM, México, 2000.

[38] Constitución Española, artículo 20: 1. Se reconocen y protegen los derechos:

quienes afirman que: "en México, la cláusula de conciencia de los comunicadores es desconocida tanto por la legislación, las disposiciones internas de las empresas informativas, así como por las contrataciones colectivas de trabajo."[39] Tampoco encontramos un desarrollo a nivel de los organismos regionales e internacionales de protección de derechos humanos sobre esta prerrogativa.

Es necesario que en México se reconozca la cláusula de conciencia a fin de proteger la conducta ética del periodista frente a una modificación de la línea editorial del medio para el que trabaja, de esta forma se protegerá también el derecho a la información de la sociedad, al permitir que las y los periodistas cuentan con mayores garantías para el ejercicio ético de su profesión.

**Nivel del Poder Ejecutivo.**

*A) Medidas para prevenir e investigar efectivamente las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.*

Desde el año 2006 se creó, mediante el Acuerdo A/031/06 del Procurador General de la República, la *Fiscalía especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas*. Si bien este acuerdo fue un avance, se requieren muchas modificaciones para que esta instancia trabaje eficazmente. Nuestras propuestas a la modificación del acuerdo se presentan en cursiva de la siguiente manera:

---

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
c) A la libertad de cátedra.
d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

[39] CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia*, En Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. Jorge Carpizo y Miguel Carbonell Coordinadores, 1ª ed., UNAM, México, 2000, 481 p.

**Segundo.**

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, *y personal que trabaja en los medios de comunicación, cuando los delitos sean perpetrados en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.*

**Tercero.**

El Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas […] tendrá las facultades siguientes:

*II. derogar*

X. *Establecer mecanismos de cooperación con la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada para coadyuvar en la investigación de los delitos que sean de competencia de la Subprocuraduría.*

*XI. Presentar un informe bimestral a la sociedad civil sobre los trabajos realizados por la Fiscalía durante ese periodo, con indicadores de cuantitativos y cualitativos;*

XII. Las demás que le encomiende el Procurador y el Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

**Cuarto.**

*Derogar.*

**Quinto.**

Para que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas se avoque al conocimiento de los hechos posiblemente constitutivos de delito cometidos en contra de periodistas, deberán concurrir los siguientes supuestos:

I. Que se actualice, en el sujeto pasivo del delito *alguno de los siguientes elementos,* la calidad de periodista, *que participe en un medio de comunicación, sea cual fuere, que el delito posiblemente se derive de la difusión de ideas o de información;*

*II. derogado;*

*III. Que dicho ilícito sea de* competencia federal.

*III. Derogado.*

*X. Coordinarse con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública para establecer medidas de protección urgentes, dentro de las 24 horas siguientes de que tuvieran conocimiento de los hechos, a favor de las personas que aparezcan como presuntas víctimas e instituciones, de delitos cometidos contra éstas por ejercer la profesión periodística o por motivo de ésta.*

*X. Coadyuvar a la presunta víctima en la presentación de un recurso de amparo ante los tribunales federales.*

***Nueve***

*La sistematización a la que se refiere el artículo 3, fracción IV de este acuerdo, debe incorporar los elementos siguientes, posibles causales relacionados con la agresión, y el tema o temas que la persona o institución agredida estuvieran realizando previo a la agresión.*

La propuesta de reforma al Acuerdo tiene como propósito eliminar barreras a los periodistas, comunicadores, y cualquier otra persona que colabore con un medio de comunicación que pueda ser agredido en el ejercicio de sus funciones (en el momento mismo en que ejerce su trabajo) o con motivo de ellas (como consecuencia del ejercicio de sus funciones) para que puedan denunciar los delitos que se cometan en su contra y se tengan registros (estadísticas) más precisos sobre la situación que viven los periodistas en México.

Por esa misma razón, se establece que la Fiscalía pueda coadyuvar para investigar delitos contra periodistas de competencia de la subprocuraduría de delincuencia organizada. Por un lado no se invisibilizan los delitos en contra de los periodistas, y por otro se aprovechan las herramientas para la persecución en contra de la delincuencia organizada. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra periodistas se desarrolla de una manera limitada en sus atribuciones y competencias. Muchos de los asuntos tienen que pasar al conocimiento de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada que sólo informa a la FEADP si las averigua-

ciones siguen abiertas o si han concluido, sin realizar labores de coordinación o planeación. Por lo anterior, se establece una coadyuvancia para que la fiscalía especial participe activamente en la investigación de los delitos competencia de la subprocuraduría pero relacionados con la fiscalía especial de periodistas en virtud del sujeto pasivo.

Se deroga el requisito de que el ilícito sea de competencia local, ya que se han hecho otras propuestas para federalizar los delitos de agresiones a periodistas o en contra de la libertad de expresión.

Por otra parte, las investigaciones se centran en comprobar que la calidad de periodista no está acreditada, en lugar de emprender acciones relacionadas con la prevención o investigación[40]. Este ha sido uno de los elementos que explican el escaso número de consignaciones de la Fiscalía, que define de manera restrictiva el término de periodista. Por tal motivo, se debe crear un protocolo especial de investigación para los delitos cometidos contra periodistas y medios de comunicación. Además, es necesaria la construcción de una metodología común para evitar contradicciones entre las autoridades y las instituciones públicas de derechos humanos.

Es imposible que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en Contra de Periodistas, con su competencia y facultades actuales, se establezca como una institución que investigue de manera efectiva los delitos. En efecto, como ejemplificó el caso de la Voladora Radio, las investigaciones están destinadas al fracaso, situación que se comprueba con las estadísticas presentadas por la misma fiscalía y la Procuraduría General de la República.

Por lo anterior, es urgente la necesidad de establecer procedimientos transparentes desde la misma elección del fiscal. En este contexto, el perfil para ocupar el puesto debe ser una persona con conocimiento del ejercicio del periodismo en espe-

[40] Misión Internacional de Documentación Sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación. Libertad de prensa en México: La Sombra de la impunidad y la violencia. Agosto de 2008. P. 17.

cífico, y de la libertad de expresión en general. Para la elección del fiscal, se debe consultar a las organizaciones de la sociedad civil, universidades, expertos y gremios de periodistas con el objetivo de nombrar a la persona indicada de llevar a cabo las investigaciones.

La actual tendencia de federalizar los delitos en contra de la libertad de expresión y periodistas no tendrá ninguna efectividad, si no se cuenta con una instancia que cuente con las suficientes facultades y autonomía de gestión para poder llevar a cabo las investigaciones y encuentra y sancione a los responsables intelectuales y materiales de las agresiones.

**Nivel de legislación secundaria.**

*A) Medidas para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión a través de la radiodifusión.*

1. Reformar la Ley Federal de Radio y Televisión así como la Ley Federal de Telecomunicaciones. A efecto que contemplen las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cuanto al reconocimiento de los medios comunitarios y su permanencia, así como la Acción de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. AMARC ha presentado una propuesta ante el legislativo en materia de medios comunitarios, misma que se incluye en la presente, como anexo.

Tomando en consideración lo anterior esta reforma debe contemplar los parámetros que a saber son:

- 1.1. Pleno reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria en la legislación.
- 1.2. Establecer exclusivamente la figura de concesión como medio de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, para lo cual se hará la distinción de concesión con finalidad de lucro, para los medios comerciales, con-

cesión sin finalidad de lucro, para medios de Estado, y concesión sin fines de lucro con fines sociales para medios comunitarios.

1.3. Observar los principios de igualdad de oportunidades para la asignación frecuencias. Los criterios de evaluación para la asignación de frecuencias deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificarán prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio prioritario de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

1.4. Establecimiento de criterios claros, públicos y transparentes en las facultades de la autoridad para otorgar las frecuencias, que generen certidumbre jurídica para quienes aspiran a obtener una concesión de radiodifusión comunitaria.

1.5. En cuanto a la solicitud y autorización para prestar servicios adicionales a través de bandas de frecuencias concesionadas se debe hacerse en igualdad de circunstancias con los demás prestadores de servicios de telecomunicaciones, para lo cual el Estado tiene derecho de recibir una contraprestación derivada del uso y explotación de los bienes de dominio de la nación.

1.6. Otorgamiento del refrendo de concesiones mediante un proceso de licitación pública.

1.7. Los plazos para las concesiones deberán de tener un promedio de duración de 12 años.

1.8. Obtención de opinión favorable de COFECO (Comisión Federal de Competencia) como requisito para la obtención de la concesión, para evitar fenómenos de concentración, monopolio u oligopolio.

1.9. Establecer un régimen preferencial para comunidades indígenas y equiparables. Clarificar en la legislación secundaria el concepto de comunidades equiparables del artículo 2 constitucional, para que se privilegie a comunidades en situación de vulnerabilidad que ameriten una protección especial, al igual que las comunidades indígenas, como es el caso de las comunidades campesinas.

Elaborar e implementar políticas públicas adecuadas para garantizar el reconocimiento de las radios comunitarias, el financiamiento necesario para fomentar la producción independiente, todo ello a fin de asegurarla autonomía operativa e independencia plena de estos medios, en este punto las emisoras comunitarias tendrán derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a cuyos efectos podrán obtener recursos, entre otras fuentes:

I. Patrocinios.
II. Donativos, en dinero o en especie, hechos de manera libre y voluntaria por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana;
III. Donativos, en dinero o en especie, internacionales provenientes de organismos multilaterales y agencias de cooperación;
IV. Venta de productos y/o servicios;
V. La comercialización local y regional en tiempo aire de hasta de 10 minutos por hora de transmisión diaria.
VI. Recursos provenientes de instituciones públicas federales, estatales y municipales para el cumplimiento de sus fines.
VII. Aportaciones recibidas producto de la transmisión de publicidad oficial distintas de los tiempos oficiales. Los recursos recibidos por publicidad oficial, no podrán exceder el 40% de los gastos totales anuales para el funcionamiento de la radiodifu-

sora, a fin de garantizar su autonomía e independencia.

1.10. Establecer criterios claros y equitativos para la asignación de la publicidad oficial; estos criterios se harán considerando los siguientes factores:
   I. Densidad de población que recibe las transmisiones.
   II. Características socioeconómicas de la población de acuerdo a los parámetros de las instituciones de desarrollo social, a fin de asegurar que la oferta institucional llegue a aquella población más vulnerable atendida por la estación.
   III. La cobertura social desplegada por la radiodifusora.

1.11. Prohibir expresamente en ley las presiones directas o indirectas con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación.

1.12. El órgano regulador deberá de cumplir con los requisitos de independencia, imparcialidad y objetividad para otorgar concesiones relacionadas con la radiodifusión, así como asegurar que no existan situaciones relacionadas con posibles conflictos de interés o corrupción y otorgar los concesiones mediante un procedimiento incluyente generando mayor pluralidad al acceso de los medios y permitiendo el goce a la libertad de expresión[41].

---

[41] *Es así, como con una pluralidad en el órgano encargado de otorgar concesiones va a. Dentro de la experiencia internacional en este aspecto, un informe del Senado en materia de televisión en España señaló que:*
La composición y procedimiento de elección de tales comisiones varía de un país a otro. Todas comparten, sin embargo, la idea de que la comisión –o la figura como ocurre en el caso italiano- sea independiente de la administración y de los partidos políticos, con el fin de servir mejor a la pluralidad y a la autonomía del medio e impedir, al mismo tiempo, la interferencia del gobierno en el sector audiovisual"l Senado, Informe de la Comisión Especial sobre Contenidos Televisivos, Madrid,Dirección de estudios y documentación. 1995. P. 147. Apud Villanueva, Ernesto. Nuevo derecho de los medios electrónicos. En Carpizo Jor-

1.13. Incluir en la legislación la reserva de por lo menos del 30 % del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital, para todas las modalidades de emisión comunitaria conforme al cuadro nacional de atribución de frecuencias.

1.14. Prohibición de la Colegiación Obligatoria, la legislación en radio y televisión a nivel federal exige a las y los locutores una licencia para ejercer su trabajo en la radiodifusión, lo que se convierte en un obstáculo para el ejercicio de la libertad de expresión. Este principio ha sido ampliamente desarrollado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos[42] y su eliminación es necesaria para la protección de la libertad de expresión.

**Nivel del Poder Ejecutivo.**

*B) Medidas para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión a través de la radiodifusión.*

1. Derogar el Acuerdo que establece los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de amplitud modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y

---

ge y Carbonell Miguel. Derecho a la información y derechos humanos. México, Porrúa. 2003. P. 233.

[42] Corte I.D.H., *La **colegiación obligatoria** de los periodistas (art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos*). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Párr. 81. *De las anteriores consideraciones se desprende que no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas*.

explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital.

2. Adoptar mecanismos para garantizar la migración digital de los medios comunitarios. Para lo cual proponemos la creación de un fondo destinado a garantizar la migración digital, cuyos destinatarios serán las estaciones de carácter público y las estaciones que prestan el servicio de radiodifusión comunitaria. El fondo tiene como objetivo apoyar el proceso de digitalización a fin de equilibrar las asimetrías entre los actores del sector, por lo que deberá dar preferencia aquellos medios que prestan el servicio de radiodifusión comunitaria y de carácter público. Para su manejo deberá crearse un Comité Técnico que evalúe los proyectos de las emisoras en la materia, éste comité deberá asegurar la pluralidad a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil y universidades, con un reglamento que asegure la independencia, objetividad e imparcialidad para otorgar los recursos.
3. Políticas que exoneren o reduzcan el pago de tasas e impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras.
4. Cambiar la Norma Oficial Mexicana (NOM) de Especificaciones y Requerimientos para la Instalación y Operación de Estaciones de Radiodifusión para FM, a fin de optimizar el uso del espectro y asegurar la diversidad de medios La nueva Norma Oficial Mexicana debería establecer lo siguiente: "*Las estaciones de radiodifusión sonora de F.M., que operen en una misma localidad deberán mantener una separación de sus frecuencias portadoras de 400 kHz como mínimo*". Toda vez que los estudios técnicos en la materia permiten operar en esta separación.
5. Por otra parte, es necesario que la autoridad reconozca que la radiodifusión comunitaria permite el ejercicio pleno de la libertad de expresión, esto es, a través de ella se ejerce la dimensión individual y colectiva; permitiendo así que la sociedad pueda estar informada. Por lo anterior, existe una imposibilidad jurídica de remitir a la vía penal a las radiodifusoras comunitarias que operen sin el permiso correspon-

diente, debiendo utilizar solamente la vía administrativa, que además representa la vía menos lesiva y restrictiva para la libertad de expresión. En ese sentido las autoridades competentes sólo podrán utilizar la vía administrativa para la sanción correspondiente que se establece en la Ley Federal de Radio y Televisión.

6. Eliminar la política represiva de medios comunitarios que operan sin la autorización y cumplir a cabalidad con las recomendaciones de organismos internacionales en la materia para garantizar el acceso a frecuencias y establecer un procedimiento equitativo para tal efecto.
7. Cumplir a cabalidad lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Derechos Humanos en materia de medios comunitarios.

## RESUMEN EJECUTIVO DE RECOMENDACIONES.

### 1. Propuestas a nivel general de derechos humanos.

- Reconocimiento de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales y hacerlos justiciables de manera directa. En tal sentido, se debe modificar el artículo 1 de la Constitución.
- Derogar los preceptos que violan derechos humanos contenidos en la reforma constitucional en materia penal.

### 2. Nivel Constitucional.

*A) Medidas para prevenir e investigar efectivamente las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.*

- Establecer que las normas de derechos humanos tienen igual jerarquía que la Constitución.
- Eliminar del artículo 6 Constitucional los conceptos de “ataque a la moral o provoque algún delito”

- Ampliar la competencia de los jueces de amparo a omisiones de las autoridades y que conozcan de violaciones cometidas por particulares, cuando éstos ejerzan actividades de servicios públicos o que afecten el interés público.
- Que el sistema *Ombudsman* conozca no sólo de violaciones a los derechos humanos, sino de restricciones a los derechos humanos por servidores públicos y que además pueda conocer de violaciones o restricciones a derechos humanos realizados por particulares.
- Reformar la jurisdicción militar para que no tengan competencia cuando sus miembros estén involucrados en alguna violación de derechos humanos.

*B) Medidas para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión a través de la radiodifusión.*

- Reformar los artículos 6 y 7 constitucionales para que Estado garantice la pluralidad mediática e informativa, así como la libertad de expresión y derecho a la información.

**3. Nivel de legislación secundaria.**

*A) Medidas para prevenir e investigar efectivamente las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.*

- Sancionar a quien coarte la libertad de expresión mediante la adición del artículo 430 del Código Penal Federal.
- Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión sean del orden federal.
- Establecer la participación del Ministerio Publico Federal en caso de que exista una coacción a la libertad de expresión mediante la adición del artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales.

- Definir una reforma integral del sistema de justicia que tenga como ejes centrales a los métodos alternos de solución de controversias y el juicio oral.
- Proteger la garantía del secreto profesional del periodista y la cláusula de conciencia y la reserva de fuentes.

*B) Medidas para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión a través de la radiodifusión.*

- Reformar la Ley Federal de Radio y Televisión así como la Ley Federal de Telecomunicaciones, sobre la base de estándares internacionales de libertad de expresión y derecho a la información.
- Reconocimiento jurídico a los medios comunitarios, para su acceso a frecuencias con criterios equitativos y condiciones de igualdad de oportunidades a efecto garantizar su establecimiento y permanencia.
- Establecer un régimen preferencial para el acceso a medios por parte de las Comunidades Indígenas y comunidades equiparables.

**4. Nivel Ejecutivo.**

*A) Medidas para prevenir e investigar efectivamente las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.*

- Modificar el acuerdo que crea la FEADP con el objetivo de aumentar sus facultades y dotarla de mayor capacidad jurídica y económica.
- Establecer procedimientos transparentes y abiertos para la designación del Fiscal encargado de investigar los delitos cometidos contra periodistas.
- Establecer un protocolo de investigación especializado en delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.
- Reconocer que un permiso de radiodifusión no concede derechos, sino que reconoce derechos preexistentes. En

este sentido, el procedimiento a seguir ante una radiodifusora comunitaria que opere sin permiso, debe ser la vía administrativa y no la vía penal.

- Diseñar programas de protección que incluyan la protección de la seguridad laboral y social.

*B) Medidas para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión a través de la radiodifusión.*

- Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Derechos Humanos que contemplan garantizar la existencia de la radiodifusión comunitaria y su fortalecimiento.
- Eliminar políticas que permitan la persecución de radios sin permiso por la vía penal sino en todo caso utilizar la vía administrativa.
- Eliminar la política represiva de radios que operan sin permiso, hasta en tanto no genera las condiciones para el acceso democrático y equitativo por parte de las comunidades.
- Reformar la Norma Oficial Mexicana para radiodifusión en FM
- Establecer una política de apoyo a medios comunitarios para el proceso de migración digital

# ANEXOS.

**ANEXO 1**

# AMICII CURIAE

ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PRESENTADO POR LAS ORGANIZACIONES CIVILES

ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS (AMARC-MÉXICO)
COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C.
INCIDE SOCIAL
CENTRO NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (CENCOS)
CENTRO DE INVESTIGACIÓN LABORAL Y ASESORÍA SINDICAL
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MICRO, PEQUEÑOS Y MEDIANOS EMPRESARIOS (ALAMPYME)
INDIGNACIÒN DERECHOS HUMANOS - YUCATÀN
CHAN TZA CAN- YUCATÀN
CORPORATIVO 9
SOCIEDAD DE AMIGOS DE RADIO EDUCACIÓN
FOMENTO CULTURAL
SALUD INTEGRAL PARA LA MUJER (SIPAM)
LA VOLADORA COMUNICACIÓN
COMUNICADORES DEL DESIERTO
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO

DENTRO DEL JUICIO DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 00026/2006-00

PRESENTADA POR DIVERSOS SENADORES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EL 4 DE MAYO DE 2006

México, D.F., junio de 2006

***AMICII CURIAE*** **que presentan la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y que acompaña los conceptos de invalidez 13, 14 y 15 esgrimidos en la acción de inconstitucionalidad presentada por diversos Senadores de la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso de la Unión el 4 de mayo de 2006.**

El presente documento tiene como finalidad aportar argumentos jurídicos que refuerzan a algunas de las impugnaciones señaladas en la demanda de acción de inconstitucionalidad referida. Consideramos muy importante esta oportunidad para acercarnos a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, “Suprema Corte”), pues consideramos que más allá de los intereses económicos y políticos implícitos en la industria de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, lo que se encuentra en juego es el ejercicio de diversos derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “Constitución”) y por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano. Desde esta perspectiva, pretendemos hacer una aportación sustantiva que sirva también como referencia para ese tribunal al momento de resolver la acción de inconstitucionalidad.

Por considerarlo más adecuado y útil para clarificar los rubros específicamente afectados, hemos dividido en dos partes el análisis de las violaciones a diversas disposiciones de la Constitución. Básicamente, se trata tanto del procedimiento para la solicitud de permisos como de las concesiones para la radiodifusión. Estimamos que es en estos dos ámbitos en donde se afecta clara y directamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información de los ciudadanos, sin que las recientes reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión (en adelante, “LFRTV”) se limiten a estas violaciones.

## 1. PERMISOS.

### 1.1. Artículo 20, fracción II LFRTV en relación con los artículos 1º, 6º, 14, 16 y 133 de la Constitución.

El artículo 20 de la LFRTV establece textualmente:

> **Artículo 20.** Los permisos a que se refiere la presente Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento:
> **I.** Los solicitantes deberán presentar, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación;
> **II.** De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.
> **III.** Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso.

La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.

Como se desprende, esta disposición establece el procedimiento conforme al cual se otorgarán permisos para la radiodifusión. Es pertinente señalar que en la exposición de motivos del dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión aprobado por la Cámara de Senadores el pasado 30 de marzo,[1] se

---

[1] El dictamen se encuentra publicado en la *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, LIX Legislatura, no. 162, 30 de marzo de 2006, pp. 190-206. En adelante, nos referiremos a este documento como “Gaceta Parlamentaria”.

argumenta como justificación a la reforma del procedimiento para el otorgamiento de concesiones, ahora mediante licitaciones públicas a través de subastas,[2] que "(…) en la actualidad las concesiones para prestar servicios de radiodifusión se otorgan de **manera discrecional** y gratuita a los interesados" (resaltado nuestro).[3] Por lo que se refiere al otorgamiento de permisos para prestar servicios de radiodifusión, la exposición de motivos también señala que "A su vez, se establece también un procedimiento para el régimen de otorgamiento de permisos bastante similar al que se había estudiado aquí en el Senado de la República el cual *(sic)* continua siendo gratuito el uso del espectro para este fin y se **busca acotar la discrecionalidad** en su otorgamiento fijando algunos parámetros sobre la información que la autoridad le puede solicitar a los interesados en llevar acabo *(sic)* esta actividad" (resaltado nuestro).[4] Es decir, una de los motivos principales para llevar a cabo las reformas a los procedimientos para el otorgamiento tanto de concesiones como de permisos fue, precisamente, eliminar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Federal en esta materia.

En principio, para el otorgamiento de concesiones y de permisos se establecen procedimientos diferentes. Sin embargo, por lo que respecta al otorgamiento de permisos, lejos de acabar con la "discrecionalidad" del Ejecutivo Federal, la reforma al artículo 20 LFRTV, particularmente su fracción II, establece precisamente un procedimiento discrecional en este sentido. Como se desprende de su texto, se señala que "de considerarlo necesario" la Secretaría "podrá" sostener entrevistas con los interesados para que aporten información "adicional" con relación a su solicitud; menciona también que sin perjuicio de la "demás información" que la Secretaría "considere necesario" recabar de "otras" autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante

---

[2] Los artículos 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J y 19 de la LFRTV regulan en su totalidad el trámite para el otorgamiento de concesiones.

[3] Ver la Gaceta Parlamentaria, página 194.

[4] Idem.

y de su "idoneidad" para recibir el permiso de que se trate. Esta fase del procedimiento no es aplicable para la tramitación de las solicitudes de concesiones. En este sentido, consideramos que la fracción II del artículo 20 de la LFRTV es violatoria de diversas disposiciones constitucionales, conforme a los siguientes argumentos.

*1.1.1. Artículo 1º de la Constitución*

El artículo 1º de la Constitución señala en su primer párrafo que:

> En los Estados Unidos Mexicanos **todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse** ni suspenderse**, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece** *(resaltado nuestro)*.

Asimismo, en su párrafo 3º señala que:

> **Queda prohibida toda discriminación** motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y **tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas** *(resaltado nuestro)*.

Al abocarse al contenido de esta garantía, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

> **La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido).** El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que **en algunas ocasiones hacer distinciones estará**

**vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.** En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe **analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.** Para ello es necesario **determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas.** En segundo lugar, es necesario **examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador**: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, **debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad**: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcionado, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia **determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad**, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba

> determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado *(resaltado nuestro).* IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Diciembre de 2004, Página: 362, Tesis: 1a. CXXXII/2004, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Amparo directo en revisión 988/2004. 29 de septiembre de 2004, Unanimidad de cuatro votos, Ponente: José Ramón Cossío Díaz, Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Conforme a este criterio, consideramos que la fracción II del artículo 20 de la LFRTV es violatoria de la garantía de igualdad establecida por el artículo 1º de la Constitución. Las reformas a la LFRTV establecen procedimientos y requisitos notoriamente distintos para el otorgamiento tanto de concesiones como de permisos. Suponiendo sin conceder que esta situación en sí misma no es violatoria de garantías, sí es necesario determinar si los diferentes procedimientos para el otorgamiento de concesiones y de permisos tienen una base razonable y objetiva por la cual deban tener características notoriamente distintas, particularmente el procedimiento para el otorgamiento de permisos, pues más allá del mero trámite administrativo esencialmente se trata del ejercicio de los mismos derechos en uno y otro caso, es decir, del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y el derecho a la información. La igualdad jurídica debe traducirse en la no privación desigual e injustificada de derechos. Esta igualdad debe perseguir que la LFRTV no establezca disposiciones que aplicándose a las mismas situaciones de igualdad de hecho, es decir, el ejercicio de derechos a través de la radiodifusión, ya sea tratándose de medios concesionados o de permisionados, produzcan como efecto de su aplicación el rompimiento de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas. Mientras para el otorgamiento de concesiones se establece un procedimiento que da certeza y seguridad jurídica a los solicitantes, el procedimiento para el otorgamiento de permisos ofrece justo lo contrario, limitando

injustificadamente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y al derecho a la información. Siguiendo el criterio establecido por esa Suprema Corte, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente prohibida.

Antes que nada, consideramos necesario clarificar y exponer algunas cuestiones que facilitan la comprensión de la violación alegada. En primer lugar, debemos señalar que el artículo 27 de la Constitución establece en su párrafo 4º que:

> **Corresponde a la Nación el dominio directo de** todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y **el espacio situado sobre el territorio nacional**, en la extensión y términos que fije el derecho internacional *(resaltado nuestro)*.

En su párrafo 6º esa misma disposición establece que:

> **En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.** Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo

cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines *(resaltado nuestro)*.

Asimismo, el artículo 28 de la Constitución en su párrafo 10º, establece que:

**El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar** la prestación de servicios públicos o la **explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación**, salvo las excepciones que las mismas prevengan. **Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes**, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público *(resaltado nuestro)*.

De los artículos transcritos se desprende que la explotación, el uso o el aprovechamiento del espacio territorial, el cual constituye un bien del dominio directo de la Nación, podrá ser concesionado por el Ejecutivo Federal a particulares, sean personas físicas o morales, conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes mexicanas, cuyas modalidades se encuentran

limitadas a únicamente asegurar la eficacia de la prestación de dichos servicios y la utilización social de los bienes.

Ahora bien, el artículo 1º de la LFRTV establece que:

> **Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas.** Dicho dominio es inalienable e imprescriptible *(resaltado nuestro)*.

El artículo 2º de esa Ley señala que:

> La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.
> **El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio**; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello *(resaltado nuestro)*.
> **El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley** *(resaltado nuestro)*.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.

Por su parte, el artículo 4º de la LFRTV establece que:

> La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el **debido cumplimiento de su función social** *(resaltado nuestro)*.

En este sentido, estos tres artículos leídos conjuntamente establecen que el servicio de radiodifusión, el cual comprende

tanto a la radio como a la televisión, es aquel que consiste en la prestación, a través de la propagación de ondas electromagnéticas, de señales de audio o de audio y video asociado, mediante concesión o permiso para el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico del espacio territorial, cuyo dominio directo corresponde a la Nación, y cuya vigilancia y protección por el Estado se orientan hacia el cumplimiento de su función social.

No obstante, el hecho de que la propia LFRTV establezca que el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias puede hacerse a través del otorgamiento de concesiones o permisos en los términos de esa Ley, no quiere decir que tales "términos" deban ser determinados arbitrariamente puesto que la LFRTV debe fijar las modalidades y condiciones que se limiten a asegurar la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, en términos del artículo 28 de la Constitución, así como al cumplimiento de la función social de la radiodifusión, de acuerdo al artículo 4º de la LFRTV.

Asimismo, consideramos imprescindible hacer referencia a las similitudes y diferencias sustanciales entre la radiodifusión bajo el régimen de concesión y aquella bajo el régimen de permiso, en términos de la propia LFRTV. Lo anterior resulta muy útil para ilustrar que el trato desigual determinado para los solicitantes de permisos, resulta inconstitucional por introducir distinciones irrazonables y desproporcionadas. En principio, la diferencia elemental entre concesionarios y permisionarios se establece en el artículo 13 de la LFRTV, y se basa en la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, haciéndose consistir en que las estaciones comerciales (que obtiene una ganancia pecuniaria) requieren concesión mientras que las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas y demás, solamente requieren permiso. Asimismo, la diferencia más notoria entre concesionarios y permisionarios, producto de la distinta naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, se introduce en la fracción III del artículo 37 de la LFRTV, al quedar prohibido a las estaciones de radio y televisión operadas por los permisionarios transmitir anuncios

comerciales o asuntos ajenos a aquéllos para los que se concedió el permiso. Con base en ambos preceptos, es incontrovertible que el legislador entiende que la diferencia fundamental entre concesionarios y permisionarios consiste en que los primeros desarrollan preponderantemente actividades comerciales o mercantiles, mientras que los segundos llevan a cabo actividades oficiales, culturales, de experimentación, educativas o de otra índole, según el caso. Tal conclusión se corrobora con la intención plasmada en el artículo 25 de la LFRTV, conforme al cual los permisos para estaciones culturales, de experimentación y escuelas radiofónicas se otorgarán a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro.

Por otra parte, también es necesario dilucidar las similitudes entre los concesionarios y los permisionarios. En este sentido, la primera de ellas consiste en que ambos son gobernados que gozan por igual de las garantías reconocidas en la Constitución. La segunda es que ambos ejercen a través de las estaciones de radio y televisión que operan, sus derechos a la libre expresión y a la información, entre otras libertades, y que en ambos casos la radiodifusión tiene que cumplir con un fin social, en términos de los artículos 4º y 5º de la LFRTV.

Como señalamos, la LFRTV establece procedimientos diferentes para el otorgamiento de concesiones y de permisos. Los primeros, conforme a los artículos 17 y 17-G de esa Ley, se otorgarán mediante licitación pública a través de subasta pública, cuyo procedimiento se encuentra detallado en los artículos 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J y 19 de la LFRTV. Por respeto al principio de economía procesal, tales disposiciones deben tenerse por reproducidas como si se insertaran a la letra, sin embargo, podemos señalar que en términos generales tales artículos se refieren a la publicación del programa de concesionamiento de frecuencias para radiodifusión; a la publicación de la convocatoria para la licitación respectiva; al contenido de la convocatoria; a las bases de la licitación; a los requisitos de los interesados en el concurso; a las fases del procedimiento de licitación así como a su resolución. Por otro lado, el trámite para el otorgamiento de permisos se encuentra

regulado por el artículo 20 de la LFRTV, el cual además de establecer ciertos requisitos objetivos que deben cumplir las solicitudes de permisos, que por remisión de ese artículo son los señaladas por las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de la LFRTV, mismas que además de la fracción II deben ser satisfechas también en las solicitudes para concesión, al mismo tiempo en su fracción II establece una fase del procedimiento en la que de acuerdo a requisitos completamente subjetivos y, por lo tanto, sin sustento legal objetivo, determinarán en gran medida el otorgamiento de permisos. Solamente para efectos de precisar, y no obstante ya ha sido reproducida párrafos atrás, la fracción I del artículo 20 de la LFRTV establece que:

> **I.** Los solicitantes deberán presentar, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación.

Respecto al artículo 17-E, la fracción I se refiere a los datos generales del solicitante y al acreditamiento de su nacionalidad mexicana; la fracción III se refiere a la presentación de un proyecto de producción y programación; la fracción IV se refiere a la obligación de constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión, o el permiso según el caso, sea otorgada o negada, mientras que la fracción V se refiere a la solicitud de opinión favorable que debe ser presentada a la Comisión Federal de Competencia.

Ahora bien, conforme al primer criterio para llevar a cabo el análisis de la objetividad y la razonabilidad de distinciones introducidas por las leyes, es decir, el relativo a determinar si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, consideramos que en el caso concreto de manera arbitraria el legislador ha establecido un trato desigual en el trámite de las solicitudes de concesiones y para las solicitudes de permisos, que afectan directamente a los solicitantes y, por lo tanto, a los titulares de las garantías reconocidas en la Constitución.

Ya hemos señalado que la única diferencia sustancial entre las concesiones y los permisos es la relativa a los fines de lucro, siendo estos propios de los primeros más no de los segundos. Por lo tanto, cualquier diferencia que deba establecerse en los procedimientos para la obtención de unas y otros debe hacerse solamente con base en ella. Es decir, no se impugna que la LFRTV establezca en su artículo 17 que las concesiones deban otorgarse mediante licitación pública, puesto que ello corresponde cabalmente con la naturaleza comercial de la radiodifusión bajo este régimen. Cosa contraria sucedería si ello también fuera aplicable al régimen de permisos. En otro sentido, resulta razonable y objetivo que el único de los requisitos no aplicable para las solicitudes de permisos conforme al artículo 17-E de la LFRTV sea aquel establecido por su fracción II, la cual se refiere a la presentación de un plan de negocios, puesto que, por su propia naturaleza, los permisos se otorgan a ciudadanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro aunque, precisamente por su propia naturaleza, en las solicitudes de permisos debe presentarse un programa de desarrollo y servicio de la estación, conforme a la fracción I del artículo 20 de la LFRTV y que, por supuesto, no se aplica para el trámite de las concesiones. Por lo tanto, consideramos que el hecho de que se establezcan diferentes procedimientos no son violatorios en sí de la garantía de igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución, pero sí es motivo de impugnación que para el trámite de solicitudes de permisos se establezcan requisitos adicionales que sin sustento legal objetivo y razonable no sean establecidos para el trámite de las solicitudes para concesiones pero sí para los permisos. Éste es el caso, precisamente, de la fracción II del artículo 20 de la Constitución.

Solamente para efectos de clarificar, y a reserva de que ya ha sido transcrita anteriormente, a continuación reproducimos nuevamente la fracción II del artículo 20 de la LFRTV:

> **II.** De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional

con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.

Mientras que para las concesiones el artículo 17-F de la LFRTV establece que la Secretaría, dentro de los quince días hábiles siguientes a la recepción de la información solicitada por el artículo 17-E de la LFRTV ya mencionado, prevendrá a los **solicitantes de concesiones de la información faltante** (resaltado nuestro), es decir, aquella estrictamente requerida por el artículo 17-E señalado, la fracción II del artículo 20 LFRTV establece que la Secretaría podrá solicitar **información adicional a los solicitantes de permisos**, **no obstante hubiesen cumplido con los requisitos exigidos** (resaltado nuestro), es decir, con aquellos establecidos por las fracciones I, III, IV y V de la LFRTV y por la fracción I, artículo 20 de la LFRTV, además de las entrevistas que podrá sostener con los solicitantes de permisos y de la información que podrá recabar de otras autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso respectivo, situaciones a las cuales no se encuentran sujetos los solicitantes de concesiones. El cumplimiento de estos requisitos adicionales durante el trámite de las solicitudes de permisos no obedece a la distinción sustancial entre concesiones y permisos, es decir, en nada influye que como los permisos se otorgan sin fines de lucro deban establecerse requisitos extraordinarios a las solicitudes de éstos, adicionalmente al cumplimiento de los requisitos técnicos respectivos del artículo 17-E de la LFRTV, los cuales también deben ser cubiertos en el caso de las concesiones, y de la fracción I del artículo 20 de la Constitución, específicamente respecto a la presentación de un programa de desarrollo y servicio de la estación radiodifusora. Es decir, en términos de los artículos 4º y 5º de la LFRTV, leídos conjuntamente con los artículos 27 y 28 de la Constitución, las únicas diferencias que pueden ser introducidas por el legislador

al establecer los procedimientos para el otorgamiento de los permisos y de las concesiones son aquellas necesarias para asegurar el cumplimiento de la función social de la radiodifusión, el de la eficacia de este servicio y el de la utilización social del espectro radioeléctrico. Ello no se actualiza cuando el legislador ha decidido que aún cumpliendo los mismos requisitos técnicos, la Secretaría pueda sostener entrevistas adicionales con los solicitantes de permisos, pueda requerirles información adicional, pueda solicitar información a otras autoridades y, aún así, decida conforme a su "juicio" si se otorga o no el permiso. Por lo tanto, consideramos que esta distinción legislativa no obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, y que de manera arbitraria el legislador ha establecido un trato desigual en el trámite de las solicitudes de concesiones y para las solicitudes de permisos, que afectan directamente a los solicitantes y, por lo tanto, a los titulares de la garantía de igualdad del artículo 1º de la Constitución.

Conforme al segundo elemento, es decir, el relativo al examen de la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador, consideramos que la distinción impugnada no constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, puesto que no existe relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria, es decir, la introducida por la fracción II del artículo 20 de la LFRTV ya señalada, y el fin pretendido, que estrictamente conforme al artículo 2º en conjunción con el artículo 4º de la propia LFRTV es la regulación del servicio de radiodifusión para el cumplimiento de su función social. Si la intención del legislador es asegurar la observancia de dicha función social, para el trámite de los permisos debería establecerse una disposición similar a aquella aplicable para el caso de las solicitudes de concesiones, particularmente la referida en el artículo 17-F de la LFRTV ya señalado, la cual dispone que debe prevenirse a los solicitantes en caso de que no se cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 17-E, también aplicable a las solicitudes de permisos, o si hubiere información faltante. Claramente, el artículo 17-F señalado no propone que la Secretaría pueda requerir información adicional,

o que pueda sostener entrevistas con los solicitantes, o que respecto a su solicitud pueda solicitar información a otras autoridades o instancias, sino que simplemente debe limitarse a prevenir respecto a la información ya presentada por los solicitantes de concesiones.

Con relación al tercer elemento, el cual se refiere al requisito de la proporcionalidad, consideramos que el legislador de manera abiertamente desproporcionada pretende alcanzar los objetivos constitucionales fijados por los artículos 27 y 28 de la Constitución respecto a la radiodifusión, puesto que la situación de hecho entre los solicitantes de concesiones y los de permisos es la misma, es decir, cumpliendo ambos con los mismos requisitos técnicos buscan prestar servicios de radiodifusión; asimismo, conforme a la finalidad de la ley, ambos tienen la obligación de cumplir con la función social asignada en términos de los artículos 27 y 28 constitucionales, en conjunción con los artículos 4º y 5º de la LFRTV; y, conforme a los derechos constitucionales afectados por la distinción legislativa consistente en establecer procedimientos desproporcionados para las concesiones y permisos, en ambos casos se trata del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información a través de la radiodifusión. Por lo anterior, consideramos que no ha lugar a establecer un procedimiento notoriamente discriminatorio para el trámite de las solicitudes de permisos, específicamente aquel establecido por la fracción II del artículo 20 de la LFRTV.

Conforme al último de los elementos para determinar la racionalidad y objetividad de la distinción introducida por el legislador, estimamos que conforme al propio artículo 1º de la Constitución tanto los solicitantes de concesiones como los de permisos tienen igual derecho a ejercer su derecho a la libertad de expresión y a la información a través de la radiodifusión, derechos que se encuentran reconocidos por la Constitución en su artículo 6º, de tal manera que no es objetivo y razonable que se les someta a procedimientos desproporcionadamente distintos.

Por lo anterior, consideramos que la fracción II del artículo 20 de la LFRTV es violatoria del artículo 1º de la Constitución.

### *1.1.2. Artículos 14 y 16 de la Constitución.*

La fracción II del artículo 20 LFRTV también es violatoria del artículo 14 Constitucional porque atenta contra las garantías de legalidad y, de manera genérica, de seguridad jurídica de los solicitantes de permisos. Precisamente, uno de los principios rectores de las garantías de seguridad jurídica contempladas por la Constitución es el de la *lege manifiesta*, es decir, las leyes deben ser claras, precisas, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados. Cuando las leyes contienen disposiciones que no cumplen con tales características, sus destinatarios se encuentran en una situación en la cual no pueden prever las consecuencias jurídicas de tales preceptos. En el caso concreto, ello se materializa cuando los solicitantes de permisos no conocen previa y detalladamente los requisitos puntuales que deben cubrir sus solicitudes y, por lo tanto, se viola la garantía de seguridad jurídica reconocida por el artículo 14 constitucional. Específicamente, la impugnación se basa en los siguientes argumentos.

La fracción II del artículo 20 de la LFRTV establece que la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados aún cuando hubiesen cumplido con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de la LFRTV, además de la presentación de un programa de desarrollo y servicio de la estación tal y como se determina en la fracción I del artículo 20 de la LFRTV. En este sentido, no se establece un criterio objetivo según el cual la Secretaría pueda determinar la necesidad de sostener entrevistas, de tal manera que los interesados en obtener un permiso quedan en estado de indefensión y de incertidumbre al no tener conocimiento previo y cierto de los criterios específicos que debieran ser establecidos por la LFRTV y no dejados al arbitrio de la autoridad, y con fundamento en los cuales la Secretaría puede determinar llevar a cabo dichas entrevistas. Lo anterior es necesario para determinar si los actos de la autoridad se ajustan estrictamente a la ley.

Esa misma fracción impugnada establece que las entrevistas podrán sostenerse para que los interesados aporten información

adicional con relación a su solicitud. Es decir, esta disposición también crea incertidumbre y sitúa en estado de indefensión a los solicitantes pues deja al arbitrio y voluntad de la Secretaría la determinación de la información que pueda libremente requerir a los solicitantes, sin que dicho acto de autoridad se encuentre fundado en criterios objetivos que deben estar específicamente contemplados por la LFRTV. En el caso concreto, los únicos requisitos objetivos establecidos por la LFRTV que deben cumplir los solicitantes de permisos son los señalados por las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de la LFRTV, además de la presentación de un programa de desarrollo y servicio de la estación conforme a la fracción I del artículo 20 de la LFRTV. Por lo tanto, la autoridad se encuentra impedida para solicitud cualquier información que no se relacione directamente con los requisitos establecidos por estas disposiciones.

La fracción II del artículo 20 de la LFRTV también señala que, además, la Secretaría también podrá recabar de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate cuando lo considere necesario. Es decir, negando toda certidumbre a los solicitantes de permisos, se permite a la Secretaría determinar según su arbitrio y voluntad la información que, sin estar específicamente establecida por la LFRTV, pueda libremente requerir a otras instancias o autoridades, sin que esta última circunstancia tampoco esté especificada por la LFRTV en cuanto a quiénes deben ser dichas instancias o autoridades, y qué valor jurídico deba otorgársele a la información que éstas aporten para el conocimiento de las solicitudes, de los solicitantes y de su idoneidad para recibir el permiso.

Por lo tanto, la fracción II del artículo 20 de la LFRTV viola las garantías de legalidad y de seguridad jurídica establecidas por los artículos 14 y 16 de la Constitución. En apoyo de este argumento, a continuación hacemos referencia al siguiente criterio fijado por esa Suprema Corte:

**La garantía de legalidad en materia de derecho sancionador no sólo significa que el acto creador de la norma deba emanar del Poder Legislativo, sino que los elementos esenciales de la conducta, así como la forma, contenido y alcance de la infracción, estén consignados en la ley, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, y el gobernado pueda conocer la conducta que constituye una infracción a la ley y a qué sanción se hará acreedor por actualizarse la hipótesis punitiva de la norma. Por su parte, la garantía de seguridad jurídica, en su expresión genérica, exige del legislador el establecimiento de normas que otorguen certeza y seguridad a los gobernados y que a la vez sirvan de orientación a la autoridad respectiva para imponer la sanción aplicable.** En congruencia con lo antes expuesto, el artículo 10, fracción VII, de la Ley Federal de Competencia Económica viola las garantías constitucionales citadas, pues de su análisis relacionado con los diversos artículos 11, 12, 13 y 35 de ese ordenamiento, así como 23 y 24 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia Económica, se colige que no señala con precisión el marco a través del cual la autoridad pueda ejercer su potestad sancionadora a quienes incurran en una práctica monopólica relativa, pues únicamente se concreta a señalar criterios genéricos referentes a que se dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia. Esto es, no obstante que la ley faculta a la Comisión Federal de Competencia para sancionar con multa (hasta por el equivalente a 100,000 veces el salario mínimo) a quien incurra en la hipótesis prevista en la aludida norma, lo cierto es que no especifica la conducta sobre la cual recaerá dicha sanción, con lo que se deja al arbitrio de la autoridad determinar la infracción que se presenta en cada caso *(resaltado nuestro)*. COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL NO ESPECIFICAR LA CONDUCTA SOBRE LA CUAL RECAERÁ LA SANCIÓN QUE PREVÉ, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Abril

de 2004. Página. 256, Tesis: P. XII/2004. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Si bien dicho criterio ha sido establecido en materia de derecho sancionador, sus elementos son igualmente aplicables tratándose de cualquier acto de autoridad de naturaleza administrativa. Por lo tanto, conforme a la tesis señalada, las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 de la Constitución implican que las leyes administrativas que funden actos de la autoridad administrativa privativos de derechos den certeza jurídica a los gobernados respecto de las obligaciones específicas que a aquélla le corresponden, a fin de que estos se encuentren en posibilidad de prever las consecuencias jurídicas precisas que se derivan de la aplicación de tales leyes y de los actos de autoridad que se fundan en ellas. En el caso concreto, no basta con que conforme a la fracción II del artículo 20 de la LFRTV la Secretaría goce de un amplio discrecional para determinar la oportunidad para sostener entrevistas con los solicitantes de permisos, para requerirles información adicional, y para solicitar información a otras autoridades e instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitantes y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate, puesto que todo ello se encuentra regulado por criterios totalmente subjetivos de la Secretaría, lo cual genera un estado de incertidumbre jurídica y de indefensión para los solicitantes de permisos, obstruyendo la posibilidad misma de obtener el permiso respectivo.

### *1.1.3. Artículo 6º de la Constitución*

Con relación a las argumentos vertidos en ocasión de los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución, consideramos que la fracción II del artículo 20 de la LFRTV también es violatoria del derecho a la libertad de expresión y a la información reconocida en el artículo 6º de la Constitución. El hecho de que dicha fracción sea discriminatoria y atente contra las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los solicitantes de permisos constituye

una limitación previa a los derechos a la libertad de expresión y al derecho a la información no permitida por el artículo 6º de la Constitución para el ejercicio de tales derechos, que en el caso concreto se hace a través de la radiodifusión. Efectivamente, conforme a esta disposición:

> **La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición** judicial o **administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público**; el derecho a la información será garantizado por el Estado *(resaltado nuestro).*

Es decir, los únicos límites permisibles al ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información lo constituyen los ataques a la moral, a los derechos de tercero, la provocación de delito alguno o la perturbación del orden público. Pero, todos estos supuestos suponen que la limitación no pueda hacerse de manera previa sino posterior, pues de otra manera no podría determinarse si consiguientemente se está atacando a la moral o derechos de tercero, o si se está provocando o se ha provocado algún delito, o si se ha perturbado el orden público.

Para sustentar debidamente la violación alegada, es necesario referir que la radiodifusión es sólo un soporte tecnológico para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información que, a diferencia de otros medios, utiliza las señales a través del espectro radioeléctrico. Su importancia radica en que es precisamente a través de estos medios que hoy mayoritaria y gratuitamente la sociedad se mantiene informada y delibera los asuntos centrales de la vida pública y democrática, y de forma sustancial permite la difusión de opiniones e ideas. Por lo tanto, el hecho de que la libertad de expresión y el derecho a la información se ejerzan por medio de un soporte tecnológico no debe servir de excusa para limitar su ejercicio mismo. Tratándose de las solicitudes de permisos para la radiodifusión, el procedimiento administrativo conforme al cual deben otorgarse no debe de manera alguna limitar el ejercicio de tales derechos. Los siguientes criterios sirven de apoyo para lo anterior:

Conforme al artículo 6o. constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Ello se deriva de que, conforme a la filosofía que inspira nuestra Constitución, el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no puede tocar, y esa esfera incluye la libertad de expresión, de comunicarse ideas. La libre expresión es básica para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo, y en el que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el pueblo las ha facultado para hacer, en la propia Constitución. Y la inclusión de un derecho en ésta no implica que el Estado lo haya concedido a los ciudadanos, sino que éstos se lo reservaron y decidieron garantizar su ejercicio mediante la inclusión expresa de ese derecho en la propia Ley Fundamental, pues la Constitución otorga la garantía, no el derecho (artículos 1o. y 39). Y esa libertad de expresar las ideas y de comunicarlas, incluye lógicamente también las ideas filosóficas, científicas, artísticas, religiosas, etcétera, y todas las formas y maneras como esas ideas y expresiones artísticas pueden difundirse, lo que incluye la poesía, la música, etcétera. Ahora bien, **la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión. Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio y la televisión.** Y así como sería tiránico pensar que la autoridad legislativa secundaria o que la autoridad administrativa pudiesen limitar el número de publicaciones en el país, o en una región del país, a título de proteger económicamente a los empresarios de las publicaciones limitativamente permitidas, con lo que se favorecería un monopolio de la información, así también resulta contrario a la libertad constitucional, en principio, que se limite el uso de los canales de radio y televisión con vista a proteger el interés mercantil de las emisoras

limitativamente permitidas. Sin embargo, como por las características de estos medios de comunicación, el número de canales utilizables tienen un límite técnico, es claro que el Congreso puede reglamentar el uso de esos canales, y concesionarlo, ya que se trata, además, del uso del espacio territorial y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, como lo afirma el artículo 1o. de la Ley de Radio y Televisión. Y como esos medios masivos de comunicación constituyen una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla, para el debido cumplimiento de su función social. Pero, atento todo lo que se lleva dicho, esa vigilancia y ese cuidado no deben tender a limitar el número de canales en uso, con el objeto de proteger las utilidades mercantiles de quienes han obtenido una concesión, sino que debe ejercerse de manera que puedan ser utilizados todos los canales, independientemente de la conveniencia mercantil de los primeros concesionarios con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión: una vida democrática más plena, y también una vida más plena en los terrenos artísticos, filosófico de simple diversión, etcétera. Y sólo cuando esos altos fines puedan resultar afectados, es cuando se podrían limitar, razonando esto cuidadosamente, los canales utilizables. Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones y permisos de canales en uso, será el evitar que se forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, que pudieran atacar indebidamente la moral o atacar indebidamente la vida privada de las personas, cuando esas personas no sean públicas y cuando los ataques no tengan justificación constitucional. Entender de otra forma la intención de la ley en el otorgamiento de concesiones y permisos, sería darle un contenido contrario a las disposiciones del artículo 6o. constitucional. Por otra parte, cuando se va a otorgar una concesión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe hacer los estudios pertinentes, que deben referirse a los

requisitos legales a satisfacer, a la seriedad de la instalación y de su programación y funcionamiento, y sobre todo, a que no se constituyan monopolios monocromáticos de tan importantes medios masivos de difusión, pues aun las estaciones comerciales difunden una ideología ciertamente, de manera directa o indirecta, al través del contenido de sus programas y anuncios. Y ese estudio que formulen las autoridades debe darse a conocer íntegramente a las personas e instituciones que pudieran resultar afectadas, para que estén en oportunidad real de presentar sus objeciones, en términos del artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con el artículo 14 constitucional; se violaría la garantía de audiencia de esos posibles afectados si tuviesen que formular sus objeciones a ciegas, sin conocer en su plenitud todos los elementos del estudio hecho por las autoridades. Por último, sobre esas objeciones las autoridades deben resolver en forma fundada y motivada, pues el artículo 16 constitucional exige que se funden y motiven las resoluciones que puedan causar alguna molestia a los gobernados, en sus derechos. O sea que aunque las autoridades deban resolver a su libre juicio, esto no quiere decir que puedan resolver caprichosamente y derogando la garantía constitucional de fundamentación y motivación, ni que su juicio quede exento del control constitucional del Juez de amparo, en términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal. Y si las autoridades no formulan los estudios pertinentes, o no los dan a conocer a los interesados, habrá que mandar reponer el procedimiento administrativo. Y si no fundan y motivan su resolución, incluyendo el rechazo de las objeciones, de manera que se trate de una violación formal (omisión absoluta de motivación o de fundamentación en ese aspecto), se deberá mandar reponer la resolución reclamada *(resaltado nuestro)*. LIBERTAD DE EXPRESION. RADIODIFUSORAS. CONCESIONES. Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 109-114 Sexta Parte. Página 120. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa, Constitucional.

Además:

**Es derecho inalienable de los particulares el de manifestar sus ideas y exigir información y si la libertad de expresión, o sea, de expresar y recibir ideas, ha de tener algún sentido democrático y si la televisión y la radiodifusión son los medios más poderosos para la divulgación de ideas políticas, científicas y artísticas, en cuyos campos no cabe de ninguna manera ni la más pequeña posibilidad de intromisión del gobierno como censor, resulta absolutamente infundada la pretensión de que la autoridad administrativa esté facultada para manejar a su albedrío o a su capricho y conveniencia, las concesiones de radiodifusión, con lo cual uno de los medios más poderosos de expresión de ideas políticas, científicas y artísticas, quedaría sujeto a su sola voluntad, sin control alguno por el Poder Legislativo, para darle lineamientos a los que deba ceñirse en su actuación**, o sin control por el Poder Judicial, el que tiene el derecho y la obligación constitucional de analizar todos los actos de las autoridades administrativas que puedan lesionar en alguna forma los derechos constitucionales de los particulares, de los cuales, uno de los más importantes, si no es el que más, lo constituye la libertad de expresión de ideas políticas, científicas o artísticas, como se ha dicho, sin que pueda ser suficientemente repetido *(resaltado nuestro).* LIBERTAD DE EXPRESION. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CARECE DE FACULTADES PARA RESTRINGIRLA (CONCESIONES DE RADIO Y TELEVISION). Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 169-174 Sexta Parte. Página: 119. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

De estos dos criterios transcritos se desprende que el marco de protección del artículo 6º de la Constitución en cuanto a la libertad de expresión y el derecho a la información incluye innegablemente las ejercidas a través de los medios masivos de comunicación, entre ellos la radiodifusión. Por lo tanto, y como hemos señalado, en ese marco, tales derechos no deben tener más limitaciones que las estrictamente permitidas por esa disposición. Por lo tanto, la actividad de la autoridad administrativa debe ceñirse estrictamente al mandato de esta disposición.

Ahora bien, aunque la última de las tesis se aboque expresamente a las concesiones de radiodifusión, es igualmente aplicable tratándose de permisos, pues como ya hemos señalado cuando nos referimos a la violación al artículo 1º de la Constitución, la única diferencia sustancial entre las concesiones y los permisos es que en las primeras el espacio radioeléctrico se utiliza con fines de lucro mientras que en las segundas no. Es igualmente aplicable también porque resulta absurdo que en ambos casos tantos los solicitantes de concesiones como los de permisos, teniendo iguales derechos a la libertad de expresión y a la información, los cuales pretender ejercer a través de la radiodifusión cumpliendo con los mismos requisitos técnicos para ello, para los primeros se establezca que la autoridad administrativa no está facultada para manejar a su discrecionalidad las concesiones de radiodifusión mientras que para los permisos sí goce de facultades para manejarlos a su albedrío o a su capricho y conveniencia.

La fracción II del artículo 20 de la LFRTV limita infundada y previamente el acceso de los ciudadanos a la radiodifusión a través de la cual, sin fines de lucro, quieran ejercer sus derechos a la libertad de expresión y a la información. Como ya ha quedado establecido, esa fracción es discriminatoria y atenta contra las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los solicitantes de permisos, por lo cual el procedimiento ahí establecido restringe arbitrariamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y al derecho a la información a través de la radiodifusión, violando el artículo 6º de la Constitución. Conforme a esta disposición, tales derechos pueden limitarse únicamente cuando se ataque a la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito, o se perturbe el orden público, situaciones que pueden ser determinadas cuando el permiso para prestar servicios de radiodifusión ya ha sido otorgado, mas no previamente.

### *1.1.4. Artículo 133 de la Constitución*

El artículo 133 de la Constitución refiere lo que se conoce como la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano.

Con relación a esta disposición, esa Suprema Corte ha establecido que:

> Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que **los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal** y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial

> entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, **la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal** y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal *(resaltado nuestro).* TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999. Página: 46. Tesis: P.LXXXVII/99. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

Según esta interpretación, todo tratado internacional celebrado por el Estado mexicano de conformidad con el artículo 133 de nuestra Carga Magna, incluyendo sus disposiciones sustantivas como adjetivas, prevalece sobre cualquier ley federal.

En materia de derechos humanos, este criterio es complementado por aquel que señala que:

> Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tra-

tados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Ahora bien, **cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen**, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan *(resaltado nuestro)*. **TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.** Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Septiembre de 2004. Página: 1896. Tesis: I.4o.A.440 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

Es decir, cuando los derechos humanos se encuentran reconocidos en un tratado internacional deben aplicarse privilegiadamente por sobre cualquier otra disposición de las leyes federales, siempre y cuando amplíen o no restrinjan el ámbito de protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “Convención Americana”), aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, es un tratado internacional que obliga a México sobre cualquier otra ley de carácter federal. Esta obligación abarca tanto las disposiciones sustantivas, es decir, los derechos humanos en sí, como sus disposiciones adjetivas, o sea, aquellas referidas a los medios de protección, los cuales implican la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que de conformidad con el artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes de dicha Convención. Es decir, el Estado mexicano se encuentra comprometido internacionalmente a cumplir con las

disposiciones y resoluciones que ambos organismos emitan en el ámbito de sus facultades y competencias.

Ahora bien, el artículo 13 de la Convención Americana señala en su párrafo 1º que:

> Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Esta misma disposición señala en su párrafo 3º que:

> **No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o **por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones** *(resaltado nuestro)*.

Haciendo uso de las facultades que le confiere el artículo 14, incisos b) y c) de la Convención Americana, los cuales señalan que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a los derechos humanos, y preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, este órgano interamericano emitió durante su 108º período ordinario de sesiones en octubre de 2000 la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* (en adelante, "Declaración de Principios"), documento que desarrolla al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y respecto del cual con relación a su valor jurídico establece en el párrafo 7º de su preámbulo que tales principios representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

El Estado mexicano ratificó la Carta de la Organización de Estados Americanos el 23 de noviembre de 1948, cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949. Por lo tanto, México se encuentra internacionalmente obligado a la observancia de tales principios sobre libertad de expresión por haber sido emitidos por la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, órgano competente en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por formar parte del marco legal al que se encuentra sujeto por ser Estado Miembro de la Organización de Estados Americanos.

Ahora bien, en su principio 2º la Declaración de Principios establece que:

> **Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación**, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social *(resaltado nuestro)*.

De lo anterior se desprende que la libertad de expresión y el derecho a la información no se agotan en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Se concluye también que la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de tal manera que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber: ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio

pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Por lo tanto, cualquier restricción injustificada al acceso de los medios de comunicación, en el caso específico a la radiodifusión, a través de la imposición de requisitos discrecionales para ese efecto, conlleva la violación al derecho a la difusión del pensamiento e ideas por el medio de comunicación elegido pero, al mismo tiempo, también al derecho de la sociedad mexicana en su conjunto a recibir información, en virtud de la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión.

Como ha quedado establecido, la fracción II del artículo 20 de la LFRTV es discriminatoria y contraria al principio de legalidad y de seguridad jurídica y, por lo tanto, es violatoria no solamente de las garantías consagradas en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución sino también de su artículo 6º. El procedimiento que establece, totalmente discrecional, para el otorgamiento de permisos restringe infundadamente el acceso, la adquisición y operación de medios de radiodifusión por parte de aquellos ciudadanos que sin fines de lucro quieran ejercer sus derechos a la libertad de expresión y a la información a través de ellos. En términos del artículo 13 de la Convención Americana, ello constituye una restricción indirecta del derecho a la libertad de expresión que impide la comunicación y la libre circulación de ideas y opiniones. La mera posibilidad de recibir un permiso para prestar servicios de radiodifusión no implica que se esté garantizando el acceso a los medios de radiodifusión para ejercer la libertad de expresión y el derecho a la información sino que es necesario que se elimine cualquier restricción indirecta, en el caso concreto, la discrecionalidad plasmada en la fracción II del artículo 20 de la LFRTV, para ejercerlos efectivamente. La satisfacción de estos derechos no solamente implica por parte de la autoridad una obligación negativa de respeto sino también una obligación positiva de propiciar y proporcionar el marco jurídico y los medios adecuados para su cabal ejercicio.

Por lo anterior, el procedimiento discrecional establecido en la fracción II del artículo 20 de la LFRTV es contrario al artículo

13 de la Convención Americana y, por lo tanto, es violatorio del artículo 133 de la Constitución.

## 2. CONCESIONES.

### 2.1. Artículo 17-G de la LFRTV en relación con los artículos 1º, 6º y 133 de la Constitución.

El artículo 17 de la LFRTV determina que las concesiones de radio y televisión se otorgarán mediante licitación pública. Complementariamente, el artículo 17-G de la LFRTV refiere literalmente que:

> **La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión**, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como **el resultado de la licitación a través de subasta pública** *(resaltado nuestro)*.

Es decir, la LFRTV establece que las concesiones de radio y televisión se otorgarán mediante licitación a través de subasta pública. En sustancia, el artículo 17-G de la LFRTV lo que hace es trasladar el criterio discrecional para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión al criterio claramente antidemocrático del poder económico. Es decir, quien tenga más dinero para instalar y operar servicios de radiodifusión será quien más posibilidades tenga para ganar una licitación con ese fin. Lo anterior no solamente desvirtuaría la esencia del servicio de la radiodifusión tal y como se encuentra concebido por la LFRTV vigente sino que además viola diversas disposiciones de la Constitución e impide el acceso a la prestación de servicios de radiodifusión en condiciones equitativas y justas.

### *2.1.1. Artículo 1º de la Constitución*

Por economía procesal, nos remitimos a los argumentos en cuanto al contenido y alcance de la garantía de igualdad de este artículo vertidos en ocasión del análisis de la fracción II del artículo 20 de la LFRTV. Sin embargo, a efecto de desarrollar la presente violación, consideramos necesario también hacer referencia a lo siguiente.

La radiodifusión sólo es uno de tantos medios a través de los cuales se pueden ejercer los derechos a la libertad de expresión y a la información. No obstante, las condiciones para acceder a la prestación de los servicios de radiodifusión inciden directamente en el ejercicio de estos derechos, es decir, si se limita el acceso a la prestación de este servicio –sea fundada o infundadamente- se limita también su ejercicio. Esta situación se agrava al imponer criterios económicos para acceder a la prestación de servicios de radiodifusión.

Conforme ya hemos señalado, si bien de la exposición de motivos de las reformas impugnadas se desprende que el otorgamiento de concesiones mediante licitaciones públicas busca eliminar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en este sentido, consideramos que el hecho de que el elemento determinante para el otorgamiento efectivo sea la subasta pública constituye una discriminación en el acceso a la prestación de servicios de radiodifusión no permitida por el artículo 1º de la Constitución. Efectivamente, conforme a esta disposición está prohibida cualquier tipo de discriminación, que en el caso concreto es de tipo económico, que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su propia naturaleza, las subastas implican criterios económicos según los cuales el mejor postor resulta ganador en un procedimiento para adjudicar la ejecución de una obra o para la prestación de un servicio. Por lo tanto, la subasta pública implica para aquellos que no cuenten con la solvencia económica suficiente para prestar servicios de radiodifusión que se menoscaben sus derechos a la libertad de expresión y de información. Por lo tanto, es inconstitucional que sea el criterio

económico el que deba determinar el otorgamiento de concesiones, pues pone en riesgo los derechos de aquellos ciudadanos con menos capacidad económica.

Por lo anterior, consideramos que la subasta pública conforme al artículo 17-G de la LFRTV como criterio para determinar el otorgamiento de concesiones es violatoria de la garantía de igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución.

### *2.1.2. Artículo 6º de la Constitución*

Estimamos que la subasta pública conforme al artículo 17-G de la LFRTV es violatoria del derecho a la libertad de expresión y a la información reconocida por el artículo 6º de la Constitución. Para sustentar esta impugnación, a continuación citamos nuevamente el siguiente criterio:

> Conforme al artículo 6o. constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Ello se deriva de que, conforme a la filosofía que inspira nuestra Constitución, el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no puede tocar, y esa esfera incluye la libertad de expresión, de comunicarse ideas. La libre expresión es básica para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo, y en el que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el pueblo las ha facultado para hacer, en la propia Constitución. Y la inclusión de un derecho en ésta no implica que el Estado lo haya concedido a los ciudadanos, sino que éstos se lo reservaron y decidieron garantizar su ejercicio mediante la inclusión expresa de ese derecho en la propia Ley Fundamental, pues la Constitución otorga la garantía, no el derecho (artículos 1o. y 39). Y esa libertad de expresar las ideas y de comunicarlas, incluye lógicamente también las ideas filosóficas, científicas, artísticas, religiosas, etcétera, y todas las formas y maneras como esas ideas y expresiones artísticas pueden difundirse, lo que incluye la poesía, la música, etcétera. Ahora bien, **la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión,**

**sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión. Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio y la televisión.** Y así como sería tiránico pensar que la autoridad legislativa secundaria o que la autoridad administrativa pudiesen limitar el número de publicaciones en el país, o en una región del país, a título de proteger económicamente a los empresarios de las publicaciones limitativamente permitidas, con lo que se favorecería un monopolio de la información, así también resulta contrario a la libertad constitucional, en principio, que se limite el uso de los canales de radio y televisión con vista a proteger el interés mercantil de las emisoras limitativamente permitidas. **Sin embargo, como por las características de estos medios de comunicación, el número de canales utilizables tienen un límite técnico, es claro que el Congreso puede reglamentar el uso de esos canales, y concesionarlo, ya que se trata, además, del uso del espacio territorial y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, como lo afirma el artículo 1o. de la Ley de Radio y Televisión. Y como esos medios masivos de comunicación constituyen una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla, para el debido cumplimiento de su función social. Pero, atento todo lo que se lleva dicho, esa vigilancia y ese cuidado no deben tender a limitar el número de canales en uso**, con el objeto de proteger las utilidades mercantiles de quienes han obtenido una concesión, sino que debe ejercerse de manera que puedan ser utilizados todos los canales, independientemente de la conveniencia mercantil de los primeros concesionarios **con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión: una vida democrática más plena, y también una vida más plena en los terrenos artísticos, filosófico de simple diversión, etcé-**

**tera. Y sólo cuando esos altos fines puedan resultar afectados, es cuando se podrían limitar, razonando esto cuidadosamente, los canales utilizables. Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones y permisos de canales en uso, será el evitar que se forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, que pudieran atacar indebidamente la moral o atacar indebidamente la vida privada de las personas, cuando esas personas no sean públicas y cuando los ataques no tengan justificación constitucional. Entender de otra forma la intención de la ley en el otorgamiento de concesiones y permisos, sería darle un contenido contrario a las disposiciones del artículo 6o. constitucional.** Por otra parte, cuando se va a otorgar una concesión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe hacer los estudios pertinentes, que deben referirse a los requisitos legales a satisfacer, a la seriedad de la instalación y de su programación y funcionamiento, y sobre todo, a que no se constituyan monopolios monocromáticos de tan importantes medios masivos de difusión, pues aun las estaciones comerciales difunden una ideología ciertamente, de manera directa o indirecta, al través del contenido de sus programas y anuncios. Y ese estudio que formulen las autoridades debe darse a conocer íntegramente a las personas e instituciones que pudieran resultar afectadas, para que estén en oportunidad real de presentar sus objeciones, en términos del artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con el artículo 14 constitucional; se violaría la garantía de audiencia de esos posibles afectados si tuviesen que formular sus objeciones a ciegas, sin conocer en su plenitud todos los elementos del estudio hecho por las autoridades. Por último, sobre esas objeciones las autoridades deben resolver en forma fundada y motivada, pues el artículo 16 constitucional exige que se funden y motiven las resoluciones que puedan causar alguna molestia a los gobernados, en sus derechos. O sea que aunque las autoridades deban resolver a su libre juicio, esto no quiere decir que puedan resolver caprichosamente y dero-

> gando la garantía constitucional de fundamentación y motivación, ni que su juicio quede exento del control constitucional del Juez de amparo, en términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal. Y si las autoridades no formulan los estudios pertinentes, o no los dan a conocer a los interesados, habrá que mandar reponer el procedimiento administrativo. Y si no fundan y motivan su resolución, incluyendo el rechazo de las objeciones, de manera que se trate de una violación formal (omisión absoluta de motivación o de fundamentación en ese aspecto), se deberá mandar reponer la resolución reclamada *(resaltado nuestro)*. LIBERTAD DE EXPRESION. RADIODIFUSORAS. CONCESIONES. Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 109-114 Sexta Parte. Página 120. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa, Constitucional.

Como ha quedado establecido en el numeral anterior, la subasta pública para el otorgamiento de concesiones es un criterio que discrimina a los ciudadanos con menos poder económico para acceder a la prestación de servicios de radiodifusión. Sin embargo, también ya hemos referido que la radiodifusión es sólo un soporte tecnológico para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la información, por lo tanto, la subasta pública no solamente implica una limitación para la radiodifusión sino que en sustancia conlleva una restricción infundada al ejercicio de tales derechos.

Por lo anterior, consideramos que la subasta pública conforme al artículo 17-G de la LFRTV como criterio para determinar el otorgamiento de concesiones viola el artículo 6º de la Constitución.

### *2.1.3. Artículo 133 de la Constitución*

Al respecto, por economía procesal, nos remitimos también a lo expresado sobre esta disposición durante el análisis con relación a la fracción II del artículo 20 de la LFRTV. Asimismo, también solicitamos tener por reproducido lo mencionado con relación a la Convención Americana, a la Comisión Americana

de Derechos Humanos y a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. No obstante, específicamente con relación al artículo 17-G de la LFRTV, señalamos lo siguiente.

El artículo 13 de la Convención Americana señala en su párrafo 1º que:

> Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Esta misma disposición señala en su párrafo 3º que:

> **No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o **por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones** *(resaltado nuestro)*.

En este sentido, consideramos que la subasta pública del artículo 17-G de la LFRTV es contraria al artículo 13 de la Convención Americana. Al respecto, el principio 12 de la Declaración de Principios refiere que:

> Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. **Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos** (resaltado nuestro).

Como hemos señalado, por su propia naturaleza, las subastas implican criterios económicos según los cuales el mejor postor resulta ganador en un procedimiento para adjudicar la ejecución de una obra o para la prestación de un servicio. El artículo 17-G de la LFRTV establece como criterio para el otorgamiento de concesiones el de la licitación a través de subasta pública. Sin embargo, en el caso concreto, al contemplar criterios económicos para el otorgamiento de concesiones, es decir, la subasta pública, se obstaculiza injustificadamente la oportunidad equitativa de acceso a la radiodifusión concesionada pues se establece que será el poder económico el que definirá el otorgamiento de concesiones para radiodifusión. Ello es claramente antidemocrático y desvirtúa la esencia de la radiodifusión, además de ser incompatible con la democracia participativa y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado por el artículo 13 de la Convención Americana al impedirse por un medio indirecto, es decir, la subasta pública, la libre comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Por lo anterior, la subasta pública que establece el artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión es contrario al artículo 13 de la Convención Americana y, por lo tanto, es violatoria del artículo 133 de la Constitución.

**Consideraciones finales.**

Con base en lo expuesto a lo largo de este *amicii curiae*, estimamos que esa Suprema Corte debe dictar sentencia en la cual se declare la invalidez de la fracción II del artículo 20 de la LFRTV así como de la subasta pública establecida por el artículo 17-G de esa misma Ley por notoriamente inconstitucionales y violatorias del derecho de libertad de expresión.

**Texto elaborado por Yuria Saavedra de AMARC-México y Mario Solórzano de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.**

**ANEXO II**

# *AMICUS CURIAE*

*Que presentan a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Acción de inconstitucionalidad 00026/2006-00, los profesores del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, Marta Villarreal, Alberto Manuel Benítez Tiburcio, José Roldán Xopa.*

*Los efectos de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicaciones en las radios comunitarias.*

*Ciudad de México a 22 de abril de 2006.*

## Introducción

El propósito de este estudio es analizar los diversos efectos que tiene el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo que aquí se denomina "radios comunitarias". Para dicho propósito será necesario analizar en qué consiste la actividad de radiodifusión, cuál es el tipo de radiodifusión específico que realizan las radios comunitarias y a qué estaciones se les conoce como tales.

A partir de la identificación del régimen jurídico de la radiodifusión y de lo que se conoce como radio comunitaria, se estudiará su afectación provocada por los siguientes problemas de inconstitucionalidad:

a) La ausencia de límites a la discrecionalidad de la autoridad administrativa
b) Impedimento para aprovechar la convergencia tecnológica para la prestación de servicios adicionales de telecomunicación

c) La inconstitucionalidad de la restricción para obtener ingresos por la emisión de propaganda electoral.

## I. ¿Qué tipo de servicio es la radiodifusión?

La radiodifusión[5] abierta es una actividad de interés público que para su prestación requiere del empleo del espectro radioeléctrico el cual, según el artículo 27 constitucional y el artículo 1 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), es un bien del dominio de la Nación.

Dice la LFRTV:

> **Artículo 4o.-** La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Para la prestación de tal actividad se requiere de permiso o concesión, sin perjuicio de que, en su carácter de propietario, el Estado la explote directamente.

## II. La pluralidad en el espectro como un derecho.

La diversidad de títulos administrativos (concesión o permiso) que habilitan para la prestación del servicio de radiodifusión obedece a la finalidad de la actividad. La concesión permite la explotación comercial, mientras que el permiso se dirige a la radio cultural, oficial, de experimentación y para escuelas radiofónicas.[6]

---

[5] El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

Párrafo Segundo del Artículo 1 de la LFRT.

[6] Artículos 21-A y 25 de la LFRT.

La pluralidad en el servicio de radiodifusión ha sido reconocida como una forma de tutelar la libertad de expresar ideas y ha sido objeto de tutela constitucional. En un notable precedente, los tribunales federales han dicho:

> "… la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas, y esto incluye los medios masivos de difusión"

Y agrega…

> "Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones o permisos de canales en uso, será evitar que se forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, (…) cuando se va a otorgar una concesión, la SCT debe hacer los estudios pertinentes (para) que no se constituyan monopolios monocromáticos de tan importantes medios de difusión…"[7]

## III. La radio comunitaria.

La expresión radio comunitaria es un término que si bien no se encuentra textualmente en la LFRT, identifica al conjunto de estaciones de radio que funcionan por medio de un permiso otorgado a personas, agrupaciones o asociaciones, rurales o urbanas, formadas por particulares. La finalidad de estas estaciones es constituir un medio de comunicación y de apoyo, sin fines de lucro, para la vida comunitaria.

---

[7] "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RADIODIFUSORAS. CONCESIONES", Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima época,, *Semanario Judicial de la Federación,* 109-114 Sexta parte, pág, 120, Tesis aislada.

Su existencia e importancia ha sido reconocida por importantes organismos internacionales como la UNESCO[8] y en documentos relevantes como el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.[9]

Además de acuerdo a la reforma del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado B, fracción VI, las autoridades federales, estatales y municipales deberán establecer las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

## IV. Afectación a las radios comunitarias por la reforma. Inconstitucionalidad de la discrecionalidad.

El artículo 20 de la reforma a la LFRT dispone en su fracción I, que los solicitantes deberán presentar "cuando menos", la información a que se refieren las fracciones I, II, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación.

La fracción II del mismo artículo señala además que la SCT podrá recabar otra información de otras autoridades o instancias que "considere necesaria", para el cabal conocimiento del solicitante y de su "idoneidad".

Lo anterior constituye una regulación de potestades discrecionales no justificadas, en atención a que deja abierta al infinito la facultad de la autoridad para solicitar requisitos o datos no contemplados y no determinados en la ley, y en segundo término, porque establece un trato discriminatorio y desigual respecto al tratamiento que se les da a los concesionarios, en cuyo caso, por el contrario, se establecen requisitos tasados.

Así la ley, establece un tratamiento desigual a los concesionarios y a los permisionarios (entre los cuales se encuentran las

---

[8] UNESCO Community Media Programme. http// portal.UNESCO.org/ci/, fecha de consulta:

[9] Acces to Information: ractice note. UNPD-october 2003, fecha de consulta:

radios comunitarias). Dicha desigualdad es injustificada en la medida en que ambos son igualmente prestadores del servicio.

Para una mejor explicación de la afirmación anterior, se contrastarán los requisitos que la ley establece para los concesionarios y permisionarios respectivamente:

Respecto de los concesionarios, la LFRT señala que para su otorgamiento, los interesados deberán acreditar, para participar en la licitación, lo siguiente:

> **Artículo 17-E.** Los requisitos que deberán llenar los interesados son:
>
> **I.** Datos generales del solicitante y acreditamiento su nacionalidad mexicana;
>
> **II.** Plan de negocios que deberá contener como mínimo, los siguientes apartados:
>
> **a)** Descripción y especificaciones técnicas:
>
> **b)** Programa de cobertura;
>
> **c)** Programa de Inversión;
>
> **d)** Programa Financiero, y
>
> **e)** Programa de actualización y desarrollo tecnológico.
>
> **III.** Proyecto de producción y programación;
>
> **IV.** Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada, y
>
> **V.** Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.
>
> Si se diese el caso de que la información fuese incompleta, procederá una prevención para que la entregue[10].

Para el caso de los permisionarios, en cambio, se prevé lo siguiente:

---

[10] **Artículo 17-F.** Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción, se prevendrá al solicitante de la información faltante o de aquella que no cumpla con los requisitos exigibles, quien tendrá un plazo de hasta 15 días hábiles, a partir de la prevención de la Comisión, para la entrega de la información requerida.

Si no se hace requerimiento alguno de información dentro del plazo señalado, no se podrá descalificar al solicitante argumentándose falta de información.

**Artículo 20.** Los permisos a que se refiere la presente Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento:

**I.** Los solicitantes deberán presentar, *cuando menos*, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación;

**II.** De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten *información adicional* con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría *considere necesario* recabar *de otras autoridades o instancias*, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.

**III.** Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría *resolverá a su juicio* sobre el otorgamiento del permiso.

La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.

Lo anterior podemos contrastarlo en el siguiente cuadro:

| ***Requisitos*** | **Concesión** | **Permiso** |
|---|---|---|
| **Otorgamiento** | Licitación | A juicio de la SCT |
| **Contraprestación** | Se requiere | No se requiere |
| *Datos generales y nacionalidad mexicana* | Se requiere | Se requiere “cuando menos” |
| *Plan de negocios* | Se requiere | No se requiere |
| *Proyecto de producción y programación* | Se requiere | Se requiere “cuando menos” |
| *Garantía para asegurar continuación de trámites* | Se requiere | Se requiere “cuando menos” |
| *Solicitud de opinión favorable de la CFC* | Se requiere | Se requiere “cuando menos” |
| *Programa de desarrollo y servicio de la estación* | No se requiere | Se requiere |

Del contraste hecho con anterioridad, se puede apreciar con claridad la diferente técnica legislativa que se emplea para regular ambos casos. Tratándose de los concesionarios, se establece un tasamiento en los requisitos para el otorgamiento del título. El solicitante tiene un alto grado de certeza de qué capacidad requiere, que información y datos debe reunir y proporcionar; en contrapartida, la autoridad tiene asignada una función de receptora y calificadora de la información y, esto debe hacerse notar, su potestad para ir más allá de lo señalado en la ley está restringida, carece de cualquier facultad para solicitar datos, documentos o acudir a autoridades o instancias distintas a la señaladas. La LFRT establece un límite máximo a los requisitos y por tanto a la autoridad. En cambio, para el caso del permiso, el límite es mínimo, es decir, la ley establece una base de requisitos que "cuando menos" deberá solicitar la autoridad. A partir de dicha base la autoridad cuenta con amplias facultades para solicitar información "adicional", "sin perjuicio" de la demás información que oficiosamente la Secretaría "considere necesario" recabar, de "otras autoridades o instancias", para el "cabal" conocimiento del solicitante y de su "idoneidad".

La LFRT no establece un límite que acote las atribuciones de la autoridad, con tales facultades, la autoridad puede solicitar información al infinito. Las palabras de la LFRTV convierten al arbitrio de la autoridad, y no a la ley, en el parámetro de suficiencia de tal información, de tal "necesidad", de tal "cabalidad", en la decisión de otorgar un permiso.

La circunstancia anterior, coloca a los solicitantes de permisos en una situación de incertidumbre jurídica. Cualquier trámite que inicien tendrá siempre la imprevisibilidad por delante: un dato adicional, una nueva información, una autoridad cuya opinión es necesaria, así interminablemente. Una primera causa que provoca la incertidumbre, es la indefinición, circunstancia que ha sido considerada inconstitucional por la Suprema Corte.[11] No se trata, en este caso del empleo de conceptos

[11] Al respecto pueden citarse resoluciones como las siguientes: VISITAS DOMICILIARIAS O REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD. EL ARTÍCULO 46-A DEL

jurídicos indeterminados cuyo empleo se deba a la característica propia y natural del lenguaje o de la característica de la actuación. Como se ha visto un acto habilitante de concesión está perfectamente reglado. Se trata, en cambio, de disposiciones legales que son inseguras y por tanto inconstitucionales al posibilitar actuaciones arbitrarias de la autoridad[12], por tanto transgreden las garantías de seguridad jurídica.

Además de lo anterior, el tratamiento diverso a los concesionarios y permisionarios, cuya actividad solamente difiere en que los primeros realizan actividades con fines de lucro y otorgan una contraprestación al Estado, provoca un tratamiento desigual y discriminatorio, sin que para ello exista una justificación objetiva, razonable y proporcional, violando en consecuencia, los artículos 1 y 4 constitucional.

De acuerdo a la más reciente interpretación de la Corte, para que una ley satisfaga el estándar de constitucionalidad, debe contener distinciones que obedezcan a una "finalidad objetiva y constitucionalmente válida", que la distinción sea "un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiera alcanzar,

---

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE EN 1998), ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN CUANTO NO SEÑALA UN LÍMITE A LA DURACIÓN DE TALES ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE SE PRACTICAN A DETERMINADOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES, Novena Epoca,Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XVIII, 2003, tesis: 1a. LIX/2003, p 16,Tesis aislada. En su parte conducente señala "En congruencia con lo anterior, es de estimarse que el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, vigente en mil novecientos noventa y ocho, sólo en lo que establece la segunda parte de su primer párrafo, es violatorio de la garantía constitucional de referencia, en razón de que prevé una regla general de duración máxima de las visitas domiciliarias o de la revisión de la contabilidad, a la que deben ajustarse las autoridades fiscales, pero excluye de la aplicación de la misma a ciertos grupos de contribuyentes, respecto de los cuales no señala un plazo máximo de duración para los actos de fiscalización que se les practiquen, de modo que queda al arbitrio de las mencionadas autoridades la duración del acto de molestia, pudiendo, incluso, volverse indefinido o extender la conclusión de la visita, lo que es contrario a la citada garantía de seguridad jurídica."

[12] Al respecto puede verse: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS. Novena Época,Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* tomo: XIX, 2004, tesis: 1a. LXVII/2004, p. 236, tesis aislada.

es decir que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido, y que "el legislador no puede alcanzar un objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional". [13]

Hemos demostrado que independientemente de que el medio que posibilite la operación de estaciones de radiodifusión sea distinto, la actividad y la finalidad de los permisionarios y concesionarios es exactamente la misma. En ambos casos la actividad es de interés público y social. La diferencia es que la radiodifusión concesionada permite su aprovechamiento comercial y por tanto, exige una contraprestación al Estado. La diferencia tendría, en todo caso, que estar justificada para garantizar la consecución de tal diferencia y nada más Así pues resulta justificado, por ejemplo, requerir a los concesionarios un "plan de negocios", o bien solicitarles una contraprestación. Pero en nada contribuye la indeterminación de información adicional para garantizar tal diferencia. Para eso está el establecimiento de prohibiciones, sanciones y las funciones de vigilancia y fiscalización de la autoridad.

## V. Actividades permitidas a los permisionarios.

Las reformas a la LFRT limitan inconstitucionalmente la capacidad para realizar servicios adicionales de telecomunicaciones de acuerdo al artículo 28 reformado, solamente los concesionarios tienen posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones a través de las frecuencias concesionadas, previa autorización de la SCT, otorgando para ello una nueva concesión. [14]

---

[13] "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL", Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* XXIV, 2006, p. 75, tesis: 1a./J. 55/2006, jurisprudencia.

[14] **Artículo 28.** Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.

Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicacio-

La limitación a los permisionarios es injustificada y establece un tratamiento desigual y discriminatorio, violando los artículos 1, 4 y 5 constitucionales y se basa en supuestos falsos.

De acuerdo a las propias razones de la reforma, la posibilidad de que se puedan prestar servicios adicionales de telecomunicaciones se debe al estado de la tecnología: es ya una posibilidad de hecho la convergencia tecnológica. Sin embargo lo anterior no implica que se preste un mismo servicio: la convergencia permite la mejor utilización de la tecnología, pero se mantiene la identificación de diversos servicios (radio y televisión, telefonía, Internet, etc.), cada uno regulados por diversas leyes (la de radio y televisión y de telecomunicaciones, respectivamente). La LFRT impide que los permisionarios, contando con la tecnología para hacerlo, lo hagan y subutilicen sus recursos. Lo anterior se sustenta en una idea errónea: que no tienen fines de lucro. Debe señalarse que la posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones no necesariamente es contradictorio a los fines de lucro. En primer término porque es posible prestar servicios de radio y televisión y además servicios adicionales de telecomunicaciones, sin fines de lucro (los mismos pueden seguir siendo de carácter educativo o cultural o de cobertura social); segundo, porque al ser servicios distintos

---

nes adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

**I.** Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;

**II.** El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones

y estar sometidos a su propia ley, perfectamente puede darse el caso de que se pueda prestar un servicio de radio y televisión en el que los permisionarios cumplan con el mismo sin tener fines de lucro y en materia de servicios adicionales de telecomunicaciones, sujeta la Ley Federal de Telecomunicaciones, es decir otra materia, otro servicio y bajo otra ley, puedan llevar a cabo servicios lucrativos, sujetas a las condiciones propias de este tipo. Inclusive el propio artículo 28 de la LFRT establece la facultad potestativa de la SCT que en el caso de autorizar a quienes presten servicios de radiodifusión para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, en cuyo caso "podrá" requerir el pago de una contraprestación. El empleo del término "podrá" plantea la posibilidad de que no requiera tal contraprestación lo que sería explicable en aquellos casos, como el de las radios comunitarias no realicen una función de lucro.

Por lo anterior procede, que la Suprema Corte en una interpretación conforme a la Constitución, y a efecto de preservar la igualdad y evitar un tratamiento discriminatorio, declare que los permisionarios de servicios de radiodifusión pueden prestar servicios adicionales de telecomunicación, considerando sus propósitos sociales.

## VI. Las actividades lucrativas y el impedimento para obtener ingresos.

El artículo 79-A[15] de la LFRT que se reformó establece que "en *cumplimiento* de la *función social* de la radiodifusión, en la difusión de la *propaganda electoral*, los *concesionarios* obser-

[15] **Artículo 79-A.** En cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo 5 de esta ley, en la difusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:

**I.** Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo;

**II.** Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral;

varán las siguientes disposiciones..” (énfasis añadido). Esta disposición excluye a los permisionarios de tal función social. Lo anterior, impide inconstitucionalmente a los permisionarios, la posibilidad de transmitir y obtener ingresos por ello. Pero además, y esto es destacable, establece un trato desigual en las cargas públicas.

Resulta incuestionable que la difusión de la propaganda electoral no es una actividad comercial, sino que es parte del proceso democrático para la integración de los titulares de los órganos públicos. Además, una parte de la propaganda, sin duda la más importante, es financiada con recursos públicos y transmitida en tiempos oficiales o en tiempos pagados a los medios de comunicación. Pues bien, que sea en tiempos oficiales resulta un derecho del Estado y una obligación para los permisionarios y concesionarios, es una “carga pública”; sin embargo, la emisión pagada es un derecho de los concesionarios solamente.

La restricción a los permisionarios para emitir propaganda electoral pagada se sustenta en una razón falaz: que la percepción de un pago equivale a una actividad lucrativa, o bien que todo pago por la emisión de mensajes electorales es una actividad lucrativa. En efecto la propaganda electoral puede ser cotizada de manera equivalente, e inclusive superior a la publicidad comercial, sin embargo este fenómeno económico no es inevitable. Es factible que la propaganda electoral pueda ser transmitida mediante contraprestaciones inferiores a la comercial, y la radio permisionada sería una posibilidad para ello. El artículo 28-A de la LFRT faculta a la SCT, para emitir disposiciones generales que podrían perfectamente regular tal posibilidad, considerando por una parte, la imposibilidad de llevar a cabo actividades lucrativas y por otra parte, garantizar las condiciones de subsistencia y de desarrollo de las radios permisionadas,

---

**III.** Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial, y

**IV.** El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello.

en especial de aquellas que no perciben recursos públicos y que tienen que ser autosustentables por personas físicas o morales particulares, como es el caso de la radio comunitaria. La radio cultural no está reñida con la posibilidad de obtener ingresos.

Por lo expuesto anteriormente, y a efecto de preservar las garantías de igualdad, de trato no discriminatorio y el derecho al trabajo, procede que la Suprema Corte de Justicia en una interpretación conforme a la Constitución declare que los permisionarios tienen el derecho de percibir contraprestaciones por la emisión de la propaganda electoral, en apego a sus objetivos de interés social.

**ANEXO III**

# PROPUESTA ENTREGADA AL SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL PERIODO DE CONSULTAS DEL GRUPO PLURAL PARA LA REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.

## RECONOCIMIENTO JURÍDICO DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA.

A lo largo de varios años, se ha insistido en la necesidad de que las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) deben procurar un marco jurídico y normativo que responda a la nueva realidad social de nuestro país, que atienda las demandas de sus sectores y que dé respuesta con equidad y justicia a la imperante necesidad de regular la actividad de los medios para que cumplan con su función social de servicio y de fortalecimiento de la democracia en México. Una de esas demandas es, precisamente, el reconocimiento expreso de los medios comunitarios en la legislación mexicana.

La afirmación de la actividad mediática de comunidades no busca afectar los beneficios que reciben otros permisionarios y concesionarios, sino garantizar los derechos y el acceso de los ciudadanos a la radio y la televisión. Por ello, es necesario crear un marco legal adecuado para regular su quehacer y garantizar su fin social. La mejor manera de garantizar la responsabilidad del libre ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información es con una legislación moderna y compatible con los estándares internacionales de derechos humanos que dé cabida a las diferentes propuestas comunicacionales y que reconozca al tercer sector de las comunicaciones, es decir, a aquellos grupos/organizaciones de ciudadanos y ciudadanas que por necesidades concretas de información, no cubiertas ni

por los medios comerciales ni por los medios públicos, decidan tener sus propios medios de radiodifusión. Ello fomenta una mayor diversidad cultural, una competencia sana y permite una verdadera pluralidad informativa, característica esencial de las democracias más avanzadas.

Para poder exponer la problemática en la que se encuentran sumidos los medios comunitarios en México, es necesario hacer una referencia a su propio concepto y al contexto dentro del cual se insertan. Parte de esa problemática se desprende, precisamente, de una serie de confusiones y desconocimiento que impiden su comprensión integral. Así, podemos decir que los medios comunitarios son aquellos operados por asociaciones civiles sin fines de lucro, y tienen como objetivo dar un servicio de interés público a las comunidades más vulnerables y empobrecidas del país, para apoyar su desarrollo a través del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información mediante el uso de frecuencias. Una radio o televisora comunitaria se caracteriza por ser una propuesta social por la cual un colectivo u organización social ofrece un servicio de carácter público respecto de la problemática en que viven determinadas comunidades y dentro del contexto social en el que se desarrolla. Los medios comunitarios son medios de propiedad colectiva ciudadana que se expresan a través de la radiodifusión; pero, al mismo tiempo, representan la oportunidad para las comunidades a las que se dirigen de ejercer su derecho a la información y formarse una opinión y tomar postura frente a las problemáticas que son las de su propia comunidad, así como las de la sociedad en general.

A pesar del reconocimiento del servicio que prestan los medios comunitarios a comunidades en situación de vulnerabilidad como las urbano marginales en grandes o pequeñas ciudades, campesinas e indígenas ya sea en comunidades pequeñas o incluso en pequeñas y grandes ciudades, existen condiciones sumamente

restrictivas que ponen a estos medios en una situación totalmente inequitativa contraria a un Estado de Derecho. Dotar de permisos para garantizar el ejercicio de un derecho fundamen-

tal, sin generar las posibilidades de existencia permanente, es un derecho garantizado parcialmente.

Esto como consecuencia de una legislación en radiodifusión que no se desarrolla al mismo ritmo de la interpretación evolutiva de las garantías constitucionales, y que no responde a los estándares internacionales de libertad de expresión y de derecho a la información, a la par de la ausencia de políticas públicas en la materia.

De manera sintética son tres los principales obstáculos que enfrenta la radiodifusión comunitaria para su existencia y desarrollo: una profunda discrecionalidad para que se le otorguen permisos de operación por parte de las autoridades, violentando el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 1º de la constitución, prohibición expresa para que puedan obtener recursos económicos para su sustentabilidad lo cual es discriminatorio, violando con esto todos los principios rectores de la constitución materia de igualdad, y se les excluye de la posibilidad de contar con recursos y participación en el proceso de digitalización y convergencia tecnológica, lo cual pone en riesgo su existencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto a la acción de inconstitucionalidad a las reformas en las leyes de radio, televisión y telecomunicaciones, amplias discusiones al respecto, y en especial determinó ayer 15 de octubre que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales incurrieron en "omisión legislativa", al no cumplir con el mandato del artículo 2º constitucional de apoyar a las comunidades indígenas para que adquieran, operen y administren medios de comunicación, particularmente estaciones de radio comunitarias, cabe remarcar que además dicho artículo se refiere también a las comunidades equiparables.

México debe aprovechar la oportunidad que representa esta etapa de reformas a la LFRTV para ponerse a la vanguardia jurídica al modernizar sus leyes de radiodifusión, y hacer efectivo el artículo 2º de la Constitución, así como atender las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos al Estado mexicano, entorno a establecer una legislación que

reconozca la radiodifusión comunitaria que de condiciones para el acceso a frecuencias con criterios democráticos, así como condiciones equitativas para su desarrollo y permanencia[16].

---

[16] La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Capítulo especial sobre libertad de expresión y pobreza:

"Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisible el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos. Dicho esto, hay un aspecto tecnológico que no debe ser dejado de lado: para un mejor uso de las ondas de radio y televisión del espectro radioeléctrico, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), distribuye grupos de frecuencias a los países, para que se encarguen de su administración en su territorio, de forma que, entre otras cosas, se eviten las interferencias entre servicios de telecomunicaciones. Por lo expresado, la Relatoría entiende que los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos. Esto precisamente es lo que establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión" (CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2002, vol. III. OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 5 rev. 7 de marzo de 2003, párr. 55)

Informe sobre México, 2004: "La Relatoría señala que, dada la importancia que pueden tener estos canales comunitarios para el ejercicio de la libertad de expresión, resulta inadmisible el establecimiento de marcos legales discriminatorios o formas de dilación que obstaculicen la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias."

Informe general sobre libertad de expresión, 2006, en particular sobre México: "El Poder Ejecutivo promulgó el 12 de abril de 2006 reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo cual generó un intenso debate. Entre las críticas a las reformas legislativas se señaló que las concesiones de radio y televisión se otorgarán mediante un proceso de licitación público basado exclusivamente en un criterio económico, que las nuevas concesiones tendrán una vigencia de 20 años y que no incluyen límites a la cantidad de medios de comunicación que pueden ser propiedad de un único dueño." Se señaló también que las mismas reformas establecen nuevas normas para las estaciones de radio y TV de índole cultural, educativa o comunitaria. Se indicó que este tipo de medios deben solicitar permiso al gobierno sin establecer criterios claros y transparentes para su otorgamiento, lo cual confiere un exceso de discrecionalidad a las autoridades encargadas de tomar la decisión; tampoco se establece un porcentaje del espacio radioeléctrico para destinar a este tipo de emisoras, ni plazos para la consideración de las solicitudes, ni un número determinado de permisos a ser aprobados. La Relatoría Especial considera que, en la práctica, estas normas pueden afectar negativamente el acceso de grupos minoritarios de la población a licencias para radios comunitarias."

En virtud de que el Senado de la República asume su responsabilidad para establecer un nuevo marco normativo en materia de Radio, Televisión y Telecomunicaciones que fortalezca los procesos democráticos y garantice derechos esenciales de la sociedad en su conjunto, sobre la base del ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias de México, hace las siguientes propuestas para un reconocimiento jurídico explícito y la promoción del servicio de radiodifusión comunitaria:

## SOBRE SU RECONOCIMIENTO Y DEFINICION:

### 1. Reconocimiento.

*"Reconocer y promover el derecho de las comunidades, grupos y asociaciones sociales sin fines de lucro para prestar el servicio de radiodifusión comunitaria".*

La radiodifusión comunitaria podrá utilizar frecuencias concesionadas de radio y/o televisión para **prestar el servicio radiodifusión** comunitaria, que se otorgarán **a personas morales** sin fines de lucro, **integradas por** ciudadanos mexicanos, en beneficio de la comunidad a la que sirve cuya finalidad está encaminada a fortalecer el desarrollo comunitario, social y educativo sin fines de lucro.

Para efectos de este proceso legislativo, coincidimos con otros actores en términos de eliminar las figuras de concesión y permiso, que han contribuido en la práctica legal y administrativa a generar marcos discriminatorios tanto para la adjudicación

---

OACNUDH: el decreto que r*eforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley federal de telecomunicaciones y de la ley federal de radio y televisión,* aprobado el pasado 11 de abril, al no tomar en cuenta la normativa internacional en la materia, limita y restringe el derecho a la libertad de expresión y opinión. La Ley requiere que las concesiones de radio y televisión se otorguen mediante un proceso de licitación pública, haciendo prevalecer un criterio eminentemente económico en demérito de la libre expresión e información. Con ello, se limitaría la posibilidad de participar a amplios sectores de la sociedad mexicana, como el caso de las comunidades y pueblos indígenas. http://www.hchr.org.mx/documentos/conferencias/1conferencia.pdf

de frecuencias, como para el reconocimiento de actividades económicas que permitan su sustentabilidad.

En un sentido estrictamente técnico, la actividad de radiodifusión es exactamente la misma entre los concesionarios y permisionarios. La radiodifusión se define de igual manera para ambos, unos y otros utilizan el mismo medio de propagación: el

espectro radioeléctrico; ambos requieren título habilitante (en la ortodoxia del derecho administrativo en ambos casos debiera ser concesión); asimismo, tanto concesionarios como permisionarios deben igualmente cumplir con los fines previstos por la ley, ya que la misma no establece diferencias.

Las diferencias entre concesión y permiso radican, en las características económicas de su actividad (con o sin fines de lucro) y derivado de lo anterior, las características que deben reunir los titulares. En estricta interpretación constitucional, cualquier forma de aprovechamiento por los particulares debería ser bajo la forma de concesión[17], constitucionalmente no hay radiodifusión de primera o de segunda clase, ni preferencia de la radiodifusión comercial sobre la no comercial, si no distintas clasificaciones que definan sus objetivos, fines y forma de propiedad sobre el medio de comunicación, sobre el entendido de que las frecuencias del espectro es un Bien del Dominio de la Nación.

En tal sentido se propone que el Estado mexicano pueda otorgar concesiones de radiodifusión comercial con fines lucrativos a entidades privadas, pública o estatal sin fines de lucro a entidades institucionales de Estado, así como de radiodifusión comunitaria a entidades de propiedad social sin fines lucrativos.

## 2. Definición de radiodifusiön comunitaria.

Se entenderá por servicio de radiodifusión comunitario, al servicio de radiodifusión no estatal de interés público, cuya infraestructura es propiedad de personas morales con personalidad

[17] El párrafo sexto del artículo 27 constitucional, señala expresamente que los bienes del dominio de la nación, entre los cuales se encuentra el espacio aéreo, y su uso, explotación o aprovechamiento por los particulares “no podrá realizarse *sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal…”*

jurídica y que, sin tener una finalidad de lucro, ofrece un servicio de interés público orientado a satisfacer necesidades de expresión y comunicación social de las comunidades territoriales o de intereses a las que sirve, y que promueve:

a) El desarrollo social local, regional y/o comunitario.
b) La promoción de la cultura y respeto a los derechos humanos.
c) La diversidad cultural.
d) La pluralidad de informaciones y opiniones.
e) Los valores democráticos.
f) La atención a sectores de la población en condiciones socioeconómicas desventajosas.
g) La atención a sectores de la población con características de vulnerabilidad.
h) La convivencia pacífica.
i) el fortalecimiento de los vínculos que hacen la esencia de la identidad cultural y social de nuestro país.

En ningún caso se entenderá que este servicio implica necesariamente un servicio en alguna banda de frecuencias determinada o un servicio de cobertura geográfica restringida, estando definida por su finalidad pública y social y no por el alcance de la emisión, el cual dependerá de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicativa de la emisora.

### 3. Asignación de frecuencias.

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a fundar medios comunitarios, sean de carácter territorial o de intereses y estén ubicadas en zonas rurales o urbanas. La radiodifusión comunitaria no implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida y, por tanto, no debe haber limitaciones previas o arbitrarias de cobertura, potencia o de cantidad de emisoras comunitarias en una localidad, región o en el país, excepto restricciones razonables para evitar la concentración en la propiedad de medios.

Los planes nacionales de gestión del espectro deben incluir, en todas las bandas de radiodifusión, una reserva significativa y equitativa respecto a las otras modalidades de radiodifusión, para el acceso de medios comunitarios y otros no comerciales como forma de garantizar su existencia. Este principio debe ser extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales.

El principio general de asignación del uso de frecuencias radioeléctricas debe ser transparente y público. A través de cláusulas y criterios específicos, se deberán tomar en consideración la naturaleza y las particularidades del sector de los medios comunitarios para garantizarles una participación efectiva y no discriminatoria.

Las condiciones de las concesiones, los criterios y mecanismos de evaluación de las propuestas para la asignación de frecuencias y los cronogramas del proceso estarán establecidos en forma clara en la normativa y ampliamente divulgados antes del inicio del procedimiento, a fin de asegurar la seguridad y certeza jurídica de los peticionarios. El proceso puede comenzar por iniciativa estatal o como respuesta a solicitudes de comunidades organizadas o entidades sin fines de lucro interesadas. Las audiencias públicas constituyen una buena práctica tanto para los procesos de adjudicación como para su evaluación y eventual renovación, en caso de existir varias peticiones de radiodifusión comunitaria en una sola plaza.

Para el otorgamiento de los títulos de operación de frecuencias, la autoridad deberá tomar en consideración, como un mínimo exigible:

I.- El apego del proyecto a la función social que la ley establezca.

II.- Congruencia entre los objetivos de la organización social su proyecto de producción y programación y los fines establecidos por esta Ley;

III.- Área de cobertura, características de la población destinataria, considerando el servicio que pretende atender;

Dentro de los 30 días siguientes a la resolución, el título de la frecuencia será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

- En caso de que para la misma localización radioeléctrica haya más de un interesado en proveer servicio de radiodifusión comunitaria, el procedimiento de selección podrá ser el concurso abierto y público, previa realización de audiencia pública.

Las autorizaciones de uso de frecuencias pueden otorgarse en consideración a los siguientes criterios:

(a) El plan de servicios que pretende brindar el solicitante, en consonancia con los principios que definen al Servicio;
(b) Los mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora;
(c) Los antecedentes de trabajo social en la zona de cobertura solicitada;
(d) Las referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas del plan de servicios a la comunidad y de la propuesta de comunicación que se pretende brindar.

## 4. Mecanismos de financiamiento.

La restricción a los permisionarios para emitir recibir fuentes de financiamiento por la utilización del tiempo aire, se sustenta en una razón falaz: que la percepción de un pago equivale a una actividad lucrativa. Lo anterior es equivocado ya que ignora que no toda actividad económica es una actividad lucrativa[18]. Los titulares para otorgar el servicio de radiodifusión comunitaria pueden adoptar una diversidad de formas de asociación, siempre y cuando las mismas no sean propias para realizar actividades de especulación comercial. Una asociación civil o una cooperativa tienen capacidad para realizar actividades económicas

---

[18] Ver Barrera Graf, Jorge, *Las Sociedades en Derecho Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. pp 76.

sin que impliquen propósito de lucro. El concepto de propósito de lucro se refiere a la finalidad de repartición de ganancias entre los socios, no a la simple obtención de ingresos.

Si el efecto de las disposiciones de la LFRT es impedir la realización de actividades económicas propias de la naturaleza de las sociedades de que se trate, dichas reformas se extralimitan materialmente hablando pues imponen restricciones a la capacidad que las propias leyes que regulan las sociedades les otorgan. El impedimento para realizar actividades económicas no lucrativas constituye una restricción al derecho de las personas jurídicas a su sustentabilidad y a su desarrollo.

La situación de las radios comunitarias con relación a este precepto es muy particular, por no decir alarmante. Tal confusión entre actividades económicas y propósito de lucro, ha llevado a las radios comunitarias a un estado de inanición económica que las condena en el mediano plazo a la extinción.

Las notas características de una asociación civil, cuya forma ha sido adoptada por diversas radios comunitarias, son: (i) unión relativamente permanente de personas (ii) con una finalidad común (iii) distinta de la repartición de ganancias y beneficios y (iv) que generalmente persigue un bien general.[19] No obstante lo anterior, la legislación civil mexicana no excluye la posibilidad de que las asociaciones civiles realicen actividades económicas (de forma no preponderante) y obtengan ciertos ingresos en su actividad, pues sería una sinrazón esperar que una asociación no tuviese la oportunidad para allegarse los recursos necesarios para su subsistencia[20].

Es en virtud de lo anterior que carece de todo fundamento y razón la pretensión consistente en evitar que las radios comunitarias puedan participar de ciertos ingresos que les permitan sostenerse de forma digna por lo que se establece una distinción sin fundamento entre concesionarios y permisionarios,

---

[19] Ver Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Contratos*. Ed. Porrúa. Décomosegunda ed. México 1980. pp 286.

[20] Ver Mantilla Molina, Roberto (Rev. Por Roberto L. Mantilla Caballero y José María Abascal Zamora). *Derecho Mercantil,* Editorial Porrúa, México 2005, Décimo segunda reimpresión. Pp 187.

donde nuevamente los primeros disfrutan de todos los beneficios y los segundos sólo enfrentan las cargas.

Es importante que el Congreso se manifieste estableciendo la distinción entre lucro y obtención de ingresos necesarios para la subsistencia y desarrollo para el caso de los medios comunitarios, por lo que a efecto de preservar las garantías de igualdad, de trato no discriminatorio, procede que las reformas a la LFRT, establezca que los titulares de servicios de radiodifusión comunitaria puedan obtener los ingresos suficientes que permitan su sostenimiento.

Para el cumplimiento de sus fines, los titulares del servicio de radiodifusión comunitaria, se podrán financiar a través de:

**I.-** Patrocinios

**II.** Actividades económicas en tiempo aire de hasta el 10% por hora (6 minutos por hora) de transmisión diaria.

**III.** Donativos, en dinero o en especie, hechos de manera libre y voluntaria por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana;

**IV.** Donativos, en dinero o en especie, internacionales provenientes de organismos multilaterales y agencias de cooperación;

**V.** Venta de productos y/o servicios;

**VI**. Aportaciones recibidas producto de la transmisión de publicidad oficial distintas de los tiempos oficiales. Los recursos recibidos por publicidad oficial, no podrán exceder el 40% de los gastos totales anuales para el funcionamiento de la radiodifusora, a fin de garantizar su autonomía e independencia.

Los criterios para la asignación de tales recursos se harán considerando los siguientes factores:

- densidad de población que recibe las transmisiones
- características socioeconómicas de la población de acuerdo a los parámetros de las instituciones de desarrollo social, a fin de asegurar que la oferta institucional llegue a aquella población más vulnerable atendida por la estación.
- la cobertura social desplegada por la radiodifusora

**VII.** Recursos provenientes de instituciones públicas federales, estatales y municipales para el cumplimiento de sus fines.

*Destino de los recursos.*

- Los ingresos que obtengan los medios que prestan el servicio de radiodifusión comunitaria deberán obligatoriamente ser invertidos en la operación y desarrollo del proyecto, tales como la producción de programas, capacitación del personal y a la adopción de innovaciones tecnológicas que permitan mejorar la calidad del servicio. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán ser usados de forma directa o indirecta por ninguno de los socios para lucro personal, o de la asociación titular. Todos los recursos deberán ser reinvertidos en el proyecto para cumplir sus fines.
- Para el debido cumplimiento de estas condiciones, los titulares del servicio de radiodifusión comunitaria deberán presentar anualmente un informe de sus actividades y contabilidad ante la autoridad correspondiente, mismo que deberá estar a disposición del público, de manera impresa y electrónica.

*Definición de patrocinio.*

Se define al patrocinio como aquella mención de la entidad patrocinadora de programas o partes de la barra de programación, sin mencionar las cualidades o atributos del bien o servicio.

## 5. Convergencia tecnológica.

(Sugerencia de inclusión como artículo TRANSITORIO)
Los titulares del servicio de radiodifusión comunitaria, para prestar el servicio tendrán acceso, al igual que las concesiones, a la convergencia digital que permitan nuevas tecnologías de radiodifusión digital.

En muchos documentos del proceso de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) plantean que asumir la convergencia digital solo como mayor conectividad y desarrollo de la infraestructura y de “entornos habilitadores” es una idea reduccionista. En la Declaración de principios de 2003 figura

en forma destacada el papel de los medios de comunicación tradicionales - tanto basados en tecnología analógica como digital Junto con la reafirmación de los principios de libertad de prensa y expresión y la referencia al Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[21], se hace mención a la necesidad de contar con diversidad de medios, a la vez que debe *"fomentarse la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación"*[22], reduciendo los desequilibrios internacionales y nacionales respecto a infraestructuras, recursos técnicos y desarrollo de capacidades humanas.

La radiodifusión, es un componente fundamental de la sociedad de la información, la optimización del uso del espectro puede abrir opciones democratizadoras debido a la digitalización, este proceso está lejos de ser una simple transición tecnológica. La radiodifusión digital pone en cuestión al modelo industrial existente. Si bien la transición a la radiodifusión digital es aún incipiente, es importante que la sociedad en su totalidad participe desde un comienzo del debate sobre este proceso, ya que no se trata de una cuestión técnica sino de establecer políticas sobre aspectos claves de la Sociedad de la Información, tales como la repartición del espectro radioeléctrico, la reglamentación sobre nuevos servicios de telecomunicación, y desde luego, el control sobre servicios masivos de educación, entretenimiento e información que fortalezcan el desarrollo de capacidades de aquella población más excluida del desarrollo.

La radiodifusión digital se ofrece como instrumento para alcanzar importantes objetivos de interés público como ser la mayor competencia en el sector, la promoción de servicios de información y comunicación a nivel comunitario, y la optimización en el uso del espectro radioeléctrico, el acceso al internet, el fortalecimiento de contenidos locales y la diversidad de contenidos, la

[21] Cuyo texto dice: *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."*

[22] Punto 55 del Capítulo 9 - Medios de comunicación, Declaración de Principios, diciembre 2003.

promoción de la diversidad cultural, y es una ventana de oportunidad para los planes de desarrollo de cualquier Estado que implica el acceso a servicios e información relacionada con la salud, el desarrollo humanos sustentable, la justicia, entre otros.

En la conversión tecnológica nos estamos jugando la visión de desarrollo de país, no sólo un modelo técnico de digitalización y convergencia. Por ello debe establecerse una política pública que permita la más amplia participación de los sectores involucrados, que garanticen la continuidad del servicio que se presta en distintas regiones del país. Al respecto, proponemos que tanto los medios estatales como los comunitarios, en sus respectivas representaciones, tengan de manera legal participar en el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, a fin de que los tres sectores de la radiodifusión sean participes y corresponsables de las políticas del Estado en la materia.

Toda vez que la migración de la radiodifusión analógica a la digital, implicará cuantiosos costos para la sustitución de equipos transmisores y de producción digital, así como para la capacitación del personal que labora en las radiodifusoras comunitarias, y debido a que las posibilidades que éstas tienen de allegarse de recursos es limitada aún, la digitalización se vuelve un aspecto central para su existencia, de no contarse con políticas de apoyo a esta transición están condenadas a desaparecer y con ello asfixiar la pluralidad informativa y los derechos fundamentales de las comunidades de contar con medios de comunicación que atiendan sus necesidades.

Por ese motivo, el Estado mexicano deberá crear un fondo destinado a garantizar la migración digital, cuyos destinatarios serán las estaciones de carácter público y las estaciones que prestan el servicio de radiodifusión comunitaria.

Algunos de los principios que proponemos son:

- El fondo tiene como objetivo apoyar el proceso de digitalización a fin de equilibrar las asimetrías entre los actores del sector, por lo que deberá dar preferencia a aquellos medios que prestan el servicio de radiodifusión comunitaria y de carácter público.
- La asignación de los recursos deberá ser pública

- deberá tomar en cuenta el proyecto de inversión anual
- deberá tomar en cuenta el costo total de la inversión por la migración digital
- deberá tomar en cuenta si el medio tiene otras fuentes de financiamiento
- deberá tomar en cuenta el grado de marginación en la que opera el medio.

En relación a otros temas establecidos en la agenda del Senado, nos permitimos opinar además sobre:

**1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.**

**Órgano Regulador.**

Las reformas a las leyes establecieron la recomposición y ampliación de funciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (“COFETEL”), sin establecer claramente su naturaleza jurídica generando confusión respecto a su naturaleza jurídica. Así como se encuentra descrito, pareciera que la COFETEL más que un órgano desconcentrado es un organismo descentralizado, puesto que los primeros siempre guardan una relación jerárquica de sujeción al órgano centralizado al cual pertenecen en tanto que los segundos, por tener personalidad jurídica propia y ser independientes de la autoridad centralizada, pueden emitir autónomamente sus resoluciones. Por lo tanto, habría que esclarecer la verdadera naturaleza jurídica que ha querido dársele a la COFETEL o, en su caso, delimitar sus atribuciones de tal forma que se encuadren en la figura de órgano desconcentrado.

Sin embargo, uno de los puntos más controvertidos respecto a la nueva organización de la COFETEL es aquél que se refiere a su integración, principalmente con relación a dos puntos. El primero de ellos tiene que ver con los requisitos que se establecen para los comisionados. Las reformas a la LFT se quedan cortas al no prever precisiones específicas que garanticen la imparcialidad de los comisionados (artículo 9-C LFT). Los requisitos que

se proponen en este tema se refieren a actividades presentes que se encuentran impedidos de realizar los comisionados –por ejemplo, desempeñar empleos, trabajos o comisiones públicas o privadas, excepción hecha a actividades docentes; tampoco podrán conocer de asuntos en los que tengan un interés directo o indirecto-. Sin embargo, no se prevén situaciones pasadas inmediatas que afectan la imparcialidad de los comisionados o generar conflictos de intereses en el desempeño de sus funciones. Por ejemplo, el haber sido dirigente de algún partido político o haberse desempeñado en algún cargo de elección popular; el haber sido concesionario o permisionario de radio y/o televisión directa o indirectamente, accionista o directivo de algún medio concesionado o permisionado, por citar algunas.

El segundo punto es el que se refiere a la duración de los cargos de los comisionados. Es excesivo que éstos puedan ser designados por períodos de ocho años (artículo 9-D LFT), pudiendo ser reelectos hasta por una sola vez, -de tal manera que podrían desempeñarse hasta por 16 años-, ello es una situación que puede contraer serios riesgos ya que no existen mecanismos eficaces que aseguren la imparcialidad y objetividad de los comisionados, es necesario establecer una reducción del tiempo de duración de los comisionados y que se establezca un verdadero mecanismo de supervisión del ejercicio de las actividades de los comisionados y de su responsabilidad. Es decir, a aquel comisionado que no se hubiere desempeñado imparcial e idóneamente en sus actividades no podría reelegírsele. Para operar este mecanismo de supervisión no habría que esperar 8 años sino sólo 4 años.

## 2. Régimen autorizante en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y administración del espectro radioeléctrico.

La ley plantea que se otorguen concesiones de radio y televisión mediante licitaciones a través de subasta pública (artículos 17 y 17-G) con el argumento de acotar el poder discrecional del Ejecutivo Federal en la materia. Sin embargo, lejos de cumplir con su

objetivo, esta propuesta lo que hace es trasladar el criterio discrecional para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión al criterio claramente antidemocrático del poder económico. Es decir, quien tenga más dinero para instalar y operar servicios de radiodifusión será quien más posibilidades tenga para ganar una licitación con ese fin. Lo anterior no solamente desvirtuaría la esencia del servicio de la radiodifusión tal y como se encuentra concebido por la LFRTV vigente sino que además viola diversos estándares internacionales específicos que han sido establecidos para asegurar el acceso a la prestación de servicios de radiodifusión en condiciones equitativas y justas. Como señalamos párrafos atrás, la CIDH en su *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* ha señalado que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. Ello implica que tales asignaciones no deben estar basadas prioritariamente en criterios económicos. Pero este argumento tiene un trasfondo más amplio.

Por medio de la radiodifusión, entre otros, se ejercen los derechos a la libertad de expresión y a la información. La radiodifusión sólo es uno de tantos medios a través de los cuales se pueden satisfacerse tales derechos. No obstante, las condiciones para acceder a la prestación de los servicios de radiodifusión inciden directamente en el ejercicio de estos derechos; si se limita el acceso a la prestación de este servicio –sea fundada o infundadamente- se limita también su ejercicio. Esta situación se agrava al imponer criterios económicos para acceder a la prestación de servicios de radiodifusión, pues ello además implica la discriminación institucionalizada –o permitida- de aquellos que no cuenten con la solvencia económica suficiente para prestar estos servicios, quienes no obstante siguen siendo titulares de los derechos que pretenden ejercer a través de la radiodifusión. Por lo tanto, insistimos en que no debe ser el criterio mercantil el que determine el otorgamiento de concesiones, sobre todo teniendo en cuenta que lo que está en juego es la operación de un bien público a través de la prestación de un

servicio de interés público y pone en riesgo a aquellos grupos del sector concesionario con menos capacidad económica.

Por otra parte, el plazo de 20 años para la duración de las concesiones es excesivo, no solamente si se considera que de acuerdo a estándares internacionales el promedio es de 10 años, sino que lo más preocupante es la renovación automática (artículo 16 de la LFRTV) lo que no permite la generación de mecanismos de supervisión del cumplimiento de la condición fundamental de la prestación de estos servicios. Es decir, el criterio determinante para la renovación debe ser el del cumplimiento de la función social y no el del dinero; pero, además, la renovación automática obstaculiza la verificación necesaria del cumplimiento de dicho fin social. Los sectores son beneficiados con la ley –aquellos de mayor poderío económico- tienen asegurado su negocio por veinte años, independientemente de que cumplan o no con el fin social de la radiodifusión. Al respecto la SCJN ha establecido la inconstitucionalidad de esta parte de la ley.

### 3. Contenidos.

Al respecto, consideramos que debe el Congreso debe ser sumamente cuidadoso con la regulación de contenidos en la ley, observando el máximo principio de garantizar las libertades, pues la frágil línea que separa el ejercicio responsable de la libertad con mecanismos de control que pueden llegar a la censura previa acotando nuestro sistema de libertades. Lo que sí se hace imperante es que la nueva legislación fomente la pluralidad de contenidos, lo cual esta directamente relacionado con la diversidad de la propiedad de los medios, sus fines y objetivos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe anual del 2001, estableció: *"…los intentos de regular la "responsabilidad de los medios de comunicación" están expuestos a manipulación y abuso por parte de autoridades públicas que quizás no sean imparciales en lo que respecta a los medios de comunicación. La amenaza de imposición de sanciones legales por la adopción de decisiones periodísticas basadas esencialmente en cuestiones subjetivas o juicios profesionales*

*suscitaría también un efecto inhibitorio en los medios, impidiendo la divulgación de información de legítimo interés público… Esto no significa que los medios de comunicación operen completamente al margen de la regulación legal, sino simplemente que la ley referente a ellos debe limitarse tan sólo a proteger y salvaguardar otros derechos básicos que pueden estar en peligro o hayan sido dañados por un uso indebido de la libertad de expresión, quedando su evaluación únicamente en manos de jueces y tribunales.*

*Programación Nacional y Producción Independiente.*

Como parte del desarrollo del país, y atendiendo los principios de identidad nacional y responsabilidad de los medios, la ley debe establecer claramente porcentaje de programación nacional (50%) y de programación nacional independiente (20%), que amplíe la oferta programática en la radio y la televisión y por ende la pluralidad informativa. Proponemos que se mantenga el incentivo del artículo 72 de la ley, y hacerlo extensivo a los medios estatales públicos y comunitarios.

Algunos casos de incentivo a la producción audiovisual, en otras partes del mundo que pueden ser referentes al respecto son:

*España.*

Cuotas: obligación de que los operadores de televisión deberán reservar el 51% de su tiempo de emisión anual a la difusión de obras audiovisuales europeas.

A su vez, los operadores de televisión deberán reservan, dentro de ese 51%, un mínimo del 10% a la emisión a obras europeas de productores independientes respecto de las entidades de televisión, de las que más de la mitad deberán haber sido producidas en los últimos 5 (cinco) años.

Las empresas televisoras están obligadas a destinar un porcentaje de sus ingresos a la financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión europeos, (artículo

5 de la LTVSF), El 60% de esta financiación deberá destinarse a producciones cuya lengua original sea cualquiera de las oficiales en España.

*Reino Unido.*

Los operadores de televisión, están obligados a reservar un mínimo del 25% del tiempo de emisión relevante para obras calificadas como de productoras independientes. Igualmente, están obligados a emitir una proporción mayoritarÍa de programas de origen europeo

*Alemania.*

En Alemania en el articulo 6 del Acuerdo entre los Estados Federales sobre Radiodifusión establece que los operadores televisivos deberán reservar la mayor parte de su tiempo en el que se programan películas cinematográficas, TV movies, series, documentales y demás del mismo estilo (tiempo de transmisión relevante a la emisión de obras europeas.

*Francia.*

Todos los operadores terrestre deben emitir, particularmente durante el *prime-time*, una proporción del 60% de obras audiovisuales y cinematográficas europeas, así como, al menos 40% de obras originariamente producidas en francés. Todos los operadores terrestres deben emitir un mínimo de 120 horas de obras audiovisuales europeas u obras producidas en francés. Además, obliga a sus televisiones a invertir en producción europea un porcentaje más alto que el resto de países que hayan tomado esta medida. Todas las televisiones terrestres están obligadas a invertir el 16% de sus ingresos netos en obras audiovisuales producidas en francés y a emitir, cada año, un mínimo de 120 horas de obras audiovisuales europeas u obras producidas en francés.

**ANEXO IV**

INTER - AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS
COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
COMMISSION INTERAMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME



**RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**
1889 F Street, N.W., Washington, D.C. 20006 – Tel: (202) 458-3796 – Fax: (202) 458-6215

15 de mayo de 2008

**REF: Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión**

Estimados Señora:

Tengo el honor de dirigirme a usted, en mi carácter de Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a cargo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en relación a una comunicación en torno al asunto mencionado en la referencia.

Al respecto, le informo que en esta fecha la Relatoría Especial se ha dirigido al Estado de México, mediante nota enviada a la señora Secretaria de Relaciones Exteriores de la Republica de los Estados Mexicanos, cuyas partes pertinentes establecen lo siguiente:

> Tengo el honor de dirigirme a Su Excelencia, en mi carácter de Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a cargo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, con relación a la información recibida sobre el debate parlamentario que se está realizando en torno la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión. En particular, y en el marco de este debate, quisiera referirme al tema de las radios comunitarias.
>
> Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión desea aportar información sobre los estándares internacionales vinculados a esta temática, con el ánimo de colaborar en el enriquecimiento del debate público. En ese marco, la Relatoría se permite recordar que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza a toda persona el derecho a la libertad de expresión, que comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Señora
Aleida Calleja
Directora de AMARC México
Vicepresidenta de AMARC Mundial
México, DF, México

En ese sentido, el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión subraya: "Los monopolios y oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso estas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos".

En cuanto a las radios comunitarias, en su informe anual de 2001 la Relatoría Especial se refirió a la relación entre la libertad de expresión y la pobreza. Allí señaló que "la necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo". (CIDH, Informe Anual 2001. Volumen III: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, p. 166-168)

Por otra parte, en el informe anual de 2007 la Relatoría Especial recomendó a los Estados: "Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas".

En el mencionado informe, la Relatoría expresó que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. Todos estos elementos están contenidos en la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, firmada por los relatores en libertad de expresión de la OEA, Naciones Unidas, África y Europa en diciembre de 2007. En tanto, la Relatoría Especial añadió en ese informe anual: "En la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera". (CIDH, Informe Anual 2007. Volumen III: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo III, p. 109-110)

Tomando en cuenta que su Ilustre Estado adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Relatoría Especial se permite destacar la importancia de que los estándares antes señalados sean tomados en cuenta para la consideración del mencionado proyecto de reforma de ley que, según la información recibida, está en debate en el Congreso mexicano. Por otra parte, la Relatoría también quisiera subrayar la importancia de que este tipo de proyecto de reforma pueda ser discutido ampliamente con la participación de la sociedad civil y los sectores involucrados, para que realicen sus aportes y de esta manera se fortalezca el debate público sobre el tema.

Dada la relevancia que la Relatoría Especial le otorga a este tema en el pleno respeto de la libertad de expresión, me permito solicitar a Su Excelencia que tenga a bien mantener informada a la Relatoría sobre el desarrollo del mismo. Por último, desearía mencionar a Su Excelencia que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión enviará copia de esta misiva al Congreso mexicano e informará del contenido de la presente nota a las personas que enviaron a la Relatoría Especial las comunicaciones cuyas copias se acompañan a la presente.

Aprovecho la oportunidad para expresar a Su Excelencia el testimonio de mi más alta y distinguida consideración.

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Paolo Carozza
Presidente de la CIDH a cargo de
la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

# ANEXO V



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

**Andrew Radolf**
**Consejero de Comunicación e Información para América Latina**
UNESCO San Jose : Oficina Multipaís para Centroamérica y México
Tel: (506) 2258 76 25 + 2258 72 46, ext. 202. Fax: (506) 2258 74 58 + 2258 76 41
Email: a.radolf@unesco-cr.org

REF.: SJO/CI/00147-2008/AR
San José, Costa Rica8 de abril de 2008

Señora
Aleida Calleja
Directora de la Oficina de AMARC México
y vicepresidenta de AMARC Mundial
Ciudad de México, México

Estimada Aleida:

La UNESCO a nivel mundial cuenta con una extensa historia de cooperación a las radios comunitarias. Ha basado fundamentalmente el apoyo a la Libertad de Expresión y de Prensa, y el Acceso Universal a la Información. Las radios comunitarias han dado voz a las comunidades marginadas de la sociedad que carecen de ella, además forman parte integrante de la democracia participativa.

Las radios comunitarias son indispensables para el cumplimiento de la Libertad de Expresión para todos los sectores de la sociedad. UNESCO, por consiguiente, ha mantenido siempre la posición de que estas radios deben ser capaces de operar dentro de la ley. Esta es la razón por la cual la Organización aboga para que exista un proceso justo y transparente en el que las radios comunitarias puedan obtener una autorización legal para operar, se asigne una frecuencia para la transmisión y la energía de transferencia suficiente para servir a sus comunidades, que a menudo están dispersas en grandes zonas.

Además, UNESCO ha adoptado la posición de que cualquier violación de las leyes de prensa o la radiodifusión deben ser juzgadas bajo el código civil y nunca en el Código Penal con amenaza de prisión. A las radios comunitarias, que operan sobre una base no lucrativa, se les debe permitir alcanzar estrategias de sostenibilidad para seguir siendo viables; incluyendo la posibilidad de venta de publicidad y la participación en actividades de recaudación de fondos.

En seguimiento a las declaraciones finales de las Cumbres Mundiales sobre la Sociedad de la Información de Ginebra y Túnez, las radios comunitarias deben aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación a fin de que, como Centros Comunitarios Multimedia, puedan contribuir a cerrar la brecha digital y de información.

UNESCO expresa a AMARC sus mejores deseos en la consecución de los objetivos para el proceso de reforma de la ley de telecomunicaciones de México.

Atentamente,

Andrew Radolf
Consejero de Comunicación e Información de la
UNESCO para América Central y México

**ANEXO VI**

# DIRECTORIO AMARC - MÉXICO

| INSTITUCIÓN | PROYECTO | LUGAR |
|---|---|---|
| Cultural FM | Radio Campesina Suburbana | Tepalcatepec, Michoacán |
| Ecos de Manantlán | Radio Campesina | Zapotitlán de Vadillo, Jalisco |
| La Voladora Radio | Radio para jóvenes rurales y urbanos marginales | Amecameca, Estado de México |
| Neza Radio | Radio para jóvenes urbanos | Ciudad Nezahualcoyótl, Estado de México. |
| Proyecto Campo Ciudad. Unión de Pueblos de Morelos | Centro de producción Radiofónica | Cuernavaca, Morelos |
| Radio BembaFM | Radio Urbana Alternativa | Hermosillo, Sonora |
| Radio Calenda | Radio Indígena zapoteca | San Antonino de Castillo Velasco, Oaxaca. |
| Radio Erandi | Radio Campesina | Tangancícuaro, Michoacán |
| Radio Evolución | Emisora suburbana | Otumba, Estado de México |
| Radio Guadalupe “La voz de la frontera urbana” | Radio por Internet, Centro de producción radiofónica | Ciudad de México |
| Radio Aro | Radio suburbana | Ciudad Nezahualcoyótl, Estado de México |
| Radio Jen Poj | Radio Indígena mixe | Santa María Tlahuitoltepec Mixe, Oaxaca |
| Radio Nandia | Radio Indígena mazateca | Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca |
| Radio Uandarhí | Emisora urbana Indígena purépecha | Uruapan, Michoacán |
| SIPAM. Salud Integral para la Mujer | Centro de Producción Radiofónica | Ciudad de México |
| Radio Xalli | Radio Campesina | Xaltepec, Palmar del Bravo, Puebla |
| Radio Zaachila | Radio indígena zapoteca | Zaachila, Oaxaca |
| Tierra y Libertad | Radio urbana obrera | Monterrey, Nuevo León |
| Comunicación Comunitaria | Investigación, capacitación y producción radiofónica | Ciudad de México |
| Somos Uno Radio | Radio por internet Urbana Alternativa | Monterrey, Nuevo León |
| Radio Tepoztlán | Radio suburbana campesina | Tepoztlán, Morelos |

Bases para una Política Pública en materia de Libertad de Expresión y MEDIOS COMUNITARIOS se terminó de imprimir en diciembre de 2008 en Impresos Grafit, Joaquín Baranda No. 16 Col. El Santuario, Iztapalapa, México, D.F. Producción: Gráficos eFe efe5203@gmail.com